

En effektivare innovationspolitik

Snart sagt alla säger sig vilja stärka innovationspolitiken. Regeringen har presenterat en nationell innovationsstrategi, IVA driver ett stort innovationsprojekt, Socialdemokraterna vill inrätta en ”nationell innovationsberedning” och forskningspropositionen 2013–16 går i innovationens tecken. Vi fruktar dock att innovationspolitiken blir alltför ensidigt fokuserad på stöd till FoU för högteknologiska produkter. Vi förespråkar, utifrån ett evolutionärt schumpeterianskt synsätt, en bredare ansats. Uppgiften är att skapa långsiktiga förutsättningar för att göra svensk ekonomi som helhet mer innovativ och kreativ. Då krävs bl a ett skatte- och regelsystem som stimulerar kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning i alla sektorer.

Omfattande forskning har under senare år lyft fram innovationer som strategiskt avgörande för stigande välstånd. Bakgrunden är ett hårdnande konkurrenstryck i takt med att nya länder träder in på de globala marknaderna, vilket får etablerade industriländer att vässa sin politik för konkurrenskraft. USA har lanserat en innovationsstrategi, i EU:s framtidssatsningar för 2020 har *Innovation Union* en huvudroll och Sverige presenterade sin innovationsstrategi i november 2012, samtidigt som OECD:s utvärdering av den hittillsvarande svenska innovationspolitiken lades fram.¹ Samtliga är tydliga vad gäller vision och mål men mer sparsamma beträffande konkreta policyåtgärder.

Enligt vår mening är policydebatten om innovationer ofta för snäv, med fokus främst på formell utbildning och FoU. Kunskapsuppbyggnad är dock bara ett första steg; kunskapen ska också omsättas i samhällsliga 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. Om detta handlar denna artikel.²

1. Vad driver ekonomisk tillväxt?

Under 1950- och 1960-talen utvecklades och formaliserades de neoklassiska tillväxtmodellerna, som fokuserade på realkapitalbildning. Det visade sig dock att denna teoribildning till stor del saknade empiriskt stöd. När effekterna av ökade investeringar beaktats fick merparten av den ekonomis-

**PONTUS BRAUNERHJELM,
KLAS EKLUND
OCH MAGNUS
HENREKSON**

Pontus Braunerhjelm är vd för Entreprenörskapsforum och professor i nationalekonomi vid KTH. Han forskar kring entreprenörskap, innovation och småföretag samt deras betydelse för industriell dynamik och ekonomisk tillväxt. pontus.braunerhjelm@entreprenorskapsforum.se

Klas Eklund är Senior Economist vid SEB och adjungerad professor vid Lunds universitet. Han är medlem i regeringens Framtidskommission. klas.eklund@seb.se

Magnus Henrekson är professor i nationalekonomi och vd för Institutet för Näringslivsforskning. Han forskar huvudsakligen om entreprenörskapets ekonomi. magnus.henrekson@ifn.se

Författarna tackar Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse för finansiellt stöd.

¹ Näringsdepartementet (2012) och OECD (2013a).

² Vi utvecklar tankarna i denna artikel i en ny bok, *Ett ramverk för innovationspolitiken: Hur göra Sverige mer entreprenöriellt?* (Braunerhjelm m fl 2012). I boken finns också en omfattande referenslista.

ka tillväxten tillskrivas en i modellen odefinierad faktor, känd som Solows ”residual”, som antogs bero på tekniska framsteg och kunskapsökning. Senare forskning identifierar också organisatoriska förändringar, förändringar i branschammansättning och marknader, nyetablering och utslagning av företag som viktiga delar av residualen.

Det nuvarande dominerande tillväxtparadigmet tar i stället sin utgångspunkt i teorier som framför allt Romer (1986, 1990) och Lucas (1988) lanserade i slutet av 1980-talet och som integrerade investeringar i kunskap – mätt som utbildning och FoU-insatser – i tillväxtmodellerna.

I denna modellvärld satsar företagen på FoU i syfte att förbättra sina produkter och differentiera dem från konkurrenternas. Dessa satsningar leder dock inte endast till företagsspecifik kunskap utan spiller också över till en allmän, samhällelig kunskapsstock. Storleken på kunskapsstocken kommer i sin tur att påverka produktiviteten. Nya FoU-resultat – som i denna modellvärld kallas innovationer – antas nämligen bero på hur mycket humankapital som återfinns i FoU-sektorn, storleken på samhällets kunskapsstock och forskarnas produktivitet. På basis av dessa modellresultat – byggda på långtgående och ibland starka antaganden – hävdade Romer att en fortgående långsiktig tillväxt per capita är möjlig utan att investeringskvoten behöver öka.

Detta ledde till en viktig ekonomisk-politisk slutsats. Eftersom kunskapsproduktion (FoU) i modellen antas vara privatfinansierad finns risk att företagen underinvesterar; delar av kunskapsinvesteringarna kan ju komma konkurrenter till godo. På grund av kunskapsöverspillningen blir den samhällsekonomiska avkastningen av FoU större än den privatekonomiska. Följaktligen finns argument för en statlig politik som genom subventioner och skatteincitament stimulerar investeringar i FoU.

De kunskapsbaserade tillväxtmodellerna innebar ett steg framåt i förståelsen av tillväxt, så till vida att den tekniska utvecklingen (Solows residual) delvis kunde förklaras och integreras i modellen (endogeniseras). Samtidigt har flera svagheter i antagandena rörande kunskapens spridning och omvandling till nya produkter påpekats, kombinerat med en mer modellorienterad kritik (Jones 1995).

Genomslaget i den ekonomiska politiken för denna sk kunskapsbaserade eller endogena tillväxtmodell har varit betydande. Ambitionen att tre procent av EU:s samlade budget ska gå till FoU kan kopplas hit, liksom ”kunskapslyft” och regional utbyggnad av universitet och högskolor.³

Medan svagheten i den tidigare neoklassiska modellen var att kunskap sågs som ”manna från himlen”, dvs var exogen, brister de kunskapsbaserade modellerna i att förklara hur kunskap sprids. Nu är det omvandlingen till kommersiella nyttigheter som baseras på abstrakta antaganden och följaktligen blir exogen i modellen. Denna brist är en anledning till att ekonometrisk analys av kunskapsinvesteringar – mätt som FoU eller utbildning – inte visar entydigt positiva resultat på tillväxten. På finfördelade nivåer,

³ Den första generationens kunskapsbaserade tillväxtmodeller modifierades under tidigt 1990-tal för att inkludera en viss typ av entreprenörer. Bland dessa sk neo-schumpeterianska modellbyggare kan särskilt nämnas Segerstrom (1991) och Aghion och Howitt (1992).

som bransch- eller företagsnivå, är dock resultaten mer robusta och i regel signifikant positiva.

2. Evolutionära tillväxtmodeller

Parallellt med den kunskapsdrivna tillväxtmodellen har mer evolutionära och schumpeterianskt inriktade modeller vuxit fram, dock utan att få samma genomslag på den ekonomiska politiken. Dessa utgår i högre utsträckning från institutioner som skapar förutsättningar för att entreprenörer och företag ska engagera sig i innovationssatsningar. Länder med liknande övergripande formella institutioner uppvisar emellertid stora skillnader i tillväxt. Det tyder på att informella institutioner (såsom normer) är viktiga och att institutionernas utformning på mer detaljerad nivå påverkar incitament och tillväxt. Den senaste empiriska forskningen har identifierat vissa mekanismer som särskilt viktiga för att sprida och omvandla kunskap till ekonomiska nyttigheter. Dit hör arbetskraftsrörlighet, entreprenörskap och högteknologiska kluster.⁴

Institutioner – lagar, regelverk och normer – som omgärdar omvandlingen av kunskap till samhällliga nyttigheter blir således centrala för tillväxt. Detta är andra mekanismer och policyområden än dem som lyfts fram i dagens dominerande, men snäva, tillväxtmodeller – kvantitativa mått på FoU och utbildning. Skillnader i tillväxttakt mellan länder och regioner bör således sökas i bl a hur förutsättningarna för entreprenörer och företag att omvandla och utveckla kunskap ser ut och förändras.

Genom att introducera och kombinera kunskap på nya sätt eller i nya sammanhang bidrog entreprenören till ”skapande förstörelse” och ekonomisk utveckling. Schumpeter (liksom Hayek 1945) betonade att kunskap och kompetens är spridda på ett stort antal individer och företag. Informationen hos enskilda aktörer är både fragmentarisk och ofullständig. Olika individer har information om olika saker. Inte ens den kunnigaste experten, ekonomen eller företagaren är väl insatt i mer än någon bråkdel av landets branscher och industrier. Därför skiljer sig möjligheterna till förnyelse och innovation radikalt från en situation till en annan och mellan olika aktörer.

Om ekonomin fungerar på detta sätt blir det betydligt svårare att utforma en ekonomisk politik som via riktade insatser främjar innovation. En komplex, icke-linjär ekonomi som avviker från den traditionella jämviktsmodellen är alltid full av oexploaterade möjligheter och ineffektiviteter som ingen på central nivå enkelt kan identifiera och åtgärda. Det krävs fortlöpande experiment – att pröva, förändra, förnya, imitera – för att hitta affärsmöjligheter och väl fungerande produktions- och distributionsmetoder.

Även om en ekonomisk aktör skulle känna till den aktuella efterfrågan och priset på en vara så vet hon inte hur villkoren kommer att se ut i morgon; ny teknik, nya konkurrenter, reformerad lagstiftning m m förändrar hela tiden förutsättningarna. Någon pålitlig kunskap om sannolikhetsför-

⁴ Se Braunerhjelm (2012) för en mer ingående diskussion.

delningar över framtida utfall står inte till buds, särskilt inte vad gäller innovationer. Det går därför inte heller att försäkra sig mot de problem som kan uppkomma på vägen.

Nelson och Winter (1982) var först med att presentera en sammanhållen evolutionär modell där genuin osäkerhet (icke-kalkylerbar risk) och informationskostnader var centrala byggstenar. Deras ansats förklarar både variation och selektion och hur kunskap bevaras och överförs mellan perioder. Studien stimulerade till en omfattande forskning där varianter på deras ursprungliga modell presenterades. Särskilt intressant är Winters (1984) egen utvidgning av modellen till att omfatta också entreprenörer och nyetablerade företag. Här finns två dominerande innovationsaktiviteter – en entreprenöriell och en mer traditionell. Den förstnämnda, som antas vara mer beroende av extern kunskap, domineras av nyetablerade företag, medan den sistnämnda är förknippad med existerande, större företag FoU.

Ekonomisk tillväxt bygger således på en kombination av kunskap och förmåga att generera, identifiera, selektera och kommersialisera framgångsrika affärsmöjligheter – just de specifika egenskaper och kompetenser som kännetecknar entreprenörer. Ekonomin är därför ständigt i rörelse, ständigt utsatt för omvandlingstryck. I en dynamisk ekonomi kommer produkter, företag och ibland hela marknader att försvinna och ersättas av nya produkter och företag. Ekonomin fungerar som en experimentverkstad, där nya idéer prövas mot gamla och de mest framgångsrika överlever, medan de utan framtidsutsikter avvecklas.

Ett etablerat företag som tar fram nya produkter konkurrerar därmed med sig själv, eftersom nya produkter kan sänka vinsten på företagets etablerade sortiment. Detta försvagar drivkrafterna att innovera. En innovation kan dessutom kräva en helt ny organisations- eller kompensationsstruktur. Genuint nya produkter och produktionsmetoder är därför ofta svåra att introducera i stora, mogna företag. Etablerade företag har i stället en tendens att slå vakt om och exploatera den befintliga marknaden, medan nya företag i regel är en bättre miljö för nya produkter. Ett ökande antal empiriska studier bekräftar de nya och mindre företagens betydelse för utveckling och kommersialisering av kunskap, även om de bara investerar blygsamma summor i FoU.⁵

Entreprenören fyller därför en viktig funktion för att en vetenskaplig upptäckt, uppfinning eller ny idé ska omvandlas till en ekonomiskt värdefull innovation, som kommersialiseras och etableras på en marknad. Entreprenören är den länk – vi vill, i enlighet med Baumol (2010), hävda produktionsfaktor – som saknas i den dominerande tillväxtteorin och som svarar för att kunskap omvandlas till innovation.

Utifrån den insikten blir följaktligen entreprenören – ekonomins förändringsagent – strategiskt avgörande och dessutom en utgångspunkt för den ekonomiska politiken. Därmed blir det också tydligt att ensidiga satsningar på FoU och utbildning – utan vidare analys av hur kunskap sprids och hur

⁵ För en översikt hänvisas till Braunerhjelm (2012).

entreprenörer ska kunna nyttja denna för att förändra – riskerar att bli relativt verkningslösa.

3. Sveriges innovationskraft i ett internationellt perspektiv

Sverige placerar sig högt i de flesta internationella rankningar som försöker mäta globalisering, konkurrenskraft och innovation. I t ex EU:s årliga genomgång av medlemsländernas innovationskraft har Sverige rankats högst sedan mätningarna startade i mitten av 2000-talet. De flesta mått baseras på en rad variabler härledda från såväl input- som outputsidan. Inputvariabler såsom FoU är i regel enklare att mäta – vilket säkert är ett skäl till att de används så flitigt – och får i Sveriges fall ett stort genomslag i dessa index. Outputsidan är i regel betydligt svårare att fånga med hjälp av kvantifierbara indikatorer. Patent är det vanligaste måttet, men innovation spänner över betydligt bredare områden än vad som redovisas i patentstatistiken.⁶

Utan tvekan finns goda innovationsförutsättningar i svensk ekonomi: förhållandevis stabil makroekonomi, välutbildad arbetskraft, stora satsningar på FoU och en internationaliserad ekonomi. Inte desto mindre pekar OECD (2013a) i sin översyn av det svenska innovationsklimatet på en rad möjligheter att förbättra förmågan till förnyelse och innovation. Följande problemområden lyfts fram: kvalitetsbristerna i skolan, kunskapsöverföringen mellan universitet och näringsliv (särskilt mindre företag), icke-transparenta stödstrukturer, svag styrning och otillräcklig utvärdering av innovationssatsningar samt alltför oförmånliga ramvillkor och låg politisk prioritering av innovationsfrågorna. Bland de framtida hot som identifieras i OECD-studien nämns svag produktivitetsutveckling och försvagad konkurrenskraft, fortsatt svaga länkar mellan universitetsforskning och näringsliv, oförmåga att ta tillvara framväxande potentiellt starka branscher, *brain-drain* och utlokalisering av svenska företags verksamheter till andra länder.

Mer generellt uttrycks dessa brister som en ”brist på holistisk *'all-of-government'*-ansats i innovationspolitiken” (OECD 2013a, s 20). Detta överensstämmer väl med vår egen analys som vi uttryckt i termer av ett sammanhållet innovationspolitiskt ramverk för att skapa långsiktiga och transparenta förutsättningar för innovationspolitiken.

Vi hävdar att innovationspolitiken måste vila på två pelare:

- *Kunskapskritisk massa*, vilket bygger på stärkt grundutbildning, höjd kvalitet på universitetens forsknings- och innovationssatsningar samt långsiktighet i forskningspolitiken.
- *Omvandling av kunskap till samhällsekonomiska nyttigheter*, vilket förutsätter stärkt kunskapsöverföring mellan akademi och näringsliv, ett skattesystem som utgår från entreprenörskaps- och innovationsperspektivet, en rimlig regelbörda för företagen, vässad konkurrens politik, fortsatt globalisering, konkurrenskraftiga kluster och en utbyggd infrastruktur.

⁶ Se Murray (2011) för en diskussion om rankningar.

Med andra ord bör flera olika policyområden samordnas och koordineras för att bygga en robust ekonomisk miljö karaktäriserad av entreprenörskap, experiment och innovation. Politiken ska främja internationalisering, öppenhet och kvalitet samt kontinuerligt utvärdera och ompröva olika åtgärder.

Även om utgångsläget är gott lyfter OECD (2013a) fram trender som för svenskt vidkommande pekar åt fel håll. Vad gäller kunskapskritisk massa kan noteras att utvecklingen i PISA-mätningarna har varit trendmässigt negativ under 2000-talet på samtliga områden (matematik, naturvetenskap och läsning). De svenska skolresultaten i läsning – där Sverige hävdade sig bäst – ligger nu under OECD:s genomsnitt. Skillnaden ökar kraftigt mellan de bästa och sämsta eleverna (OECD 2013b).

Likaså har Sverige tappat vad gäller publicering av vetenskapliga artiklar. Dels har tillväxttakten varit klart lägre än EU-snittet under 2000-talet, dels är andelen välciterade artiklar föga imponerande och sjunkande. ”Detta kan tolkas som en förlust i vetenskaplig konkurrenskraft” (OECD 2013b, s 178).

Andra oroande indikatorer på minskande konkurrenskraft på den högteknologiska sidan är att de utländska multinationella företagens FoU-investeringar fallit dramatiskt i Sverige (från 45 till 30 procent av näringslivets totala FoU).⁷ Likaså har tillväxten i högteknologisk export varit bland de svagaste inom OECD; exempelvis har Sveriges andel av OECD:s totala export av läkemedel och elektronik ungefärligen halverats sedan millennieskiftet. Till detta kommer vissa fortsatta hinder för entreprenörskap, som t ex ett omfattande statligt ägande i näringslivet och också en fortsatt tung regel- och skattebörda, vilket kan vara ett skäl till att exporten av ”idéer” är betydande (OECD 2013a, s 144).

4. Ett innovationspolitiskt ramverk: kunskapsuppbyggnad

Redan i de första faserna av kunskapsuppbyggnaden finns ökande problem. Som understryks i OECD:s rapport präglas den svenska skolan av låg kvalitet, låg läsförståelse, svaga matematikkunskaper och ofta dåliga lärare. Svag grundutbildning spillar över till högskolorna. Studenterna har otillräckliga grundkunskaper, vilket leder till svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen och i förlängningen försvåras övergången till arbetsmarknaden. Kompetensnivån inom såväl grundutbildning som högre utbildning bör således höjas kraftigt.

Vad avser den statligt finansierade forskningen på universiteten måste ett litet land som Sverige satsa ”rätt”. Resurserna sprids i dag alltför tunt. I stället för koncentration till forskningsuniversitet har många små högskolor fått dela på forskningsresurser – utan att kunna nå en kritisk massa. Ett system som i högre grad bygger på att forskningsmedel fördelas utifrån kvalitets- och innovationskriterier kan leda till en forsknings- och innovationskritisk massa, samtidigt som specialisering blir viktigare. I nuläget finns inga

⁷ OECD (2013a, kap 2).

innovationskriterier, utan dessa måste definieras, vilket är en svår men inte omöjlig uppgift. Sannolikt bör de baseras på universitetsbaserat företagande (bland studenter och lärare), patent och externa medel. Också kvalitetskriterier för att bedöma forskning diskuteras och ifrågasätts. Vi menar att en avsiktsdeklaration rörande forskningspolitiken i ett längre perspektiv – tio till tolv år – bör uttryckas.⁸ Forskning och forskningens kommersialisering är långsiktiga processer som gynnas av större förutsägbarhet.

En statlig forskningsfinansiering som grundas i kvalitets- och innovationskriterier möjliggör, tillsammans med autonomireformen från 2009, för universiteten att tydligare profilera sin forskning och utbildning. Detta bör förbättra samverkan med det regionala näringslivet. En brist är dock att universiteten/högskolorna inte äger sina innovationssystem. Regler som hindrar universiteten att utveckla sina holdingbolag bör undanröjas.

Merparten av all FoU sker emellertid i de privata företagen. Sveriges sårbarhet har ökat som en följd av internationaliseringen; svenska företag förlägger allt mer av sin FoU-verksamhet utanför Sverige och de utlandsägda företagen har de senaste åren påtagligt minskat sin FoU i Sverige. Dessutom är FoU-investeringarna koncentrerade till ett fåtal koncerner.

En orsak kan vara brist på kompetenta inhemska forskare till följd av bristfällig utbildning, låga forskarlöner och höga inkomstskatter. Låga löner efter skatt gör det svårt att attrahera internationellt ledande forskare. Vi förespråkar en fortsatt sänkning av skatterna på arbete. I väntan på en större skattereform är slopad värnskatt, lägre expertskatt och borttagna sociala avgifter över förmånstaket motiverade. Det skulle kunna sänka den högsta marginalskatten från 67 till 51 procent.

5. Ett innovationspolitiskt ramverk: kunskaps-spridning och kommersialisering

Att omvandla kunskap till samhällsekonomiska nyttigheter – högre förädlingsvärden, ökad sysselsättning och investeringar, innovationer, växande och nya företag – kräver också kompletterande ekonomisk-politiska åtgärder, utöver de som är direkt förknippade med en högkvalitativ kunskapsuppbyggnad. Nedan berör vi de områden som vi anser viktigast: finansiering, skatter och regleringar. Men hit hör också bostads-, infrastruktur- och socialförsäkringspolitiken samt organisation och finansiering av välfärdstjänsterna. Av utrymmesskäl tar vi inte upp dessa här utan hänvisar till Braunerhjelm m fl (2012).

Finansiering i tidiga faser

Få företagsgrundare är tillräckligt kapitalstarka för att själva finansiera företaget. Eftersom riskerna är svårbedömda och t o m icke-kalkylerbara är bankfinansiering sällan ett fullgott alternativ. I stället krävs finansiering med eget kapital. De externa finansiärer som i regel är lämpligast i den första såddfasen

⁸ Så var inte fallet i den senaste propositionen (Regeringens proposition 2012/13:30).

är sk affärsänglar. I nästa fas blir företaget intressant även för *venture capital* (VC)-bolag, som ytterligare bidrar till utvecklandet av företaget.

Externa finansörer som går in med ägarkapital i ett entreprenörsdrivet företag möter ett antal svårigheter. Ett problem är asymmetrisk information – entreprenören vet mer om verksamheten än finansören. Det problemet avhjälps genom att investeraren blir delägare och därmed får mer insyn. På marknaden har det utvecklats avtal där externa investerare betalar ut det finansiella stödet i omgångar när vissa mål nåtts. Därmed uppstår tillfällen att utvärdera resultaten i varje skede – liksom att gå ur investeringen om företaget inte presterar som förväntat.

Externa finansörer 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 fortsätta bidra med sin kompetens. Samtidigt vill de externa investerarna ha möjlighet att byta ut grundaren och/eller lägga ner företaget. Den mer kapitalkrävande utvecklingsfasen kräver externa finansörer i stor omfattning. Därmed riskerar grundaren att förlora kontrollen över sitt företag, vilket försvagar drivkrafterna att bidra till utvecklingen.

Detta dilemma kan lösas genom 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.

Tillgången till privat kapital i tidiga faser har rasat under senare år. Ett sätt att möta dessa problem är att staten tillhandahåller mjuka lån, sätter upp investeringsfonder eller ger direkta stöd. Väl avvägda sådana insatser kan bidra till att undanröja marknadsmisslyckanden och komplettera existerande marknadsaktörer. Emellertid är erfarenheterna från sådana ingrepp överlag nedslående, även om undantag finns (Lerner 2009). Incitamentsstrukturerna blir sällan rätt, politiker kan frestas att lansera en rad organ för dylika lån, på regional och branschmässig bas eller av andra skäl; resultatet blir ofta 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”.

Optioner och företagsbyggande

Skattebelastningen på arbetsinkomster har varit mycket hög i Sverige under hela efterkrigstiden. Optionsinstrumentet är ett sätt att ge grundaren och andra nyckelmedarbetare med liten eller ingen 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. Personaloptioner kan stimulera anställda att bli mer entreprenöriella.⁹

⁹ Hur optionsinstrumentet kan användas för att belöna ett innovationsbaserat företagsbyggande förklaras ingående i Henrekson och Sanandaji (2012).

Optionsinstrumentet kan visserligen användas i Sverige, men för att kapitalbeskattas ska optionerna värderas till ett osäkert marknadspris, som ofta ligger för högt för den enskilde individen. Det blir därmed inget realistiskt alternativ vare sig för ägare, anställda eller visstidsanställda specialister. Om optioner knyts till anställningen och har en tidsmässig inlåsning är avkastningen lönebeskattad och läggs ovanpå den vanliga inkomsten, vilket i praktiken betyder högsta marginalsatt. Därutöver belastas företaget med lagstadgade sociala avgifter. Förutom att skatterna minskar den framtida avkastningen och försvagar incitamenten skapar de kassaflödesproblem. Unga entreprenöriella bolag har ofta svaga kassaflöden, ett problem som förvärras om skattesystemet stipulerar att skatter ska betalas tidigt.

Med de svenska skattereglerna är därför det mest närliggande sättet för grundaren att få låg kapitalbeskattning att sälja hela företaget och lämna helt och hållet. Men då bortfaller det avtal där entreprenören och andra bärare av nyckelkompetenser har starka incitament att bygga värden. Möjligheten till etappvis finansiering och företagsbyggande bortfaller, liksom fördelarna med många tillfällen att utvärdera resultaten. I stället blir den initiala investeringen större, vilket skärper 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 genom att den svenska VC-marknaden är mycket liten i förhållande till utköpsmarknaden. Vi anser därför att vinster på aktieoptioner och konvertibler knutna till anställningen i innovationsbolag bör beskattas som kapitalinkomst och inte heller beläggas med sociala avgifter. Ett villkor om inlåsning under viss tid är rimligt för att den lägre skattesatsen ska vara tillämplig.

Skatter ur entreprenörens synvinkel

Fram till 1991 missgynnade det svenska skattesystemet nya, små företag, medan stora företag och institutionellt ägande gynnades. 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.¹⁰ Men reglerna är komplexa och trots förbättringarna kan de fortfarande verka avskräckande. Få och transparenta skatteregler bör vara ett mål i sig.

Om skattereglerna inte uppmuntrar till 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 placeringar 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 fram mer kapital. Om incitamenten i stället utformas så att drivkrafterna till entrepre-

¹⁰ Enligt vissa t o m alltför förmånliga (Alstadsäter och Jacob 2012).

nörsinsatser stärks, bör både efterfrågan på riskkapital och avkastningen på FoU-investeringar öka. Och i den mån riktade insatser används kan effekten bli kraftfullare i ett mer neutralt skattesystem.

Vi anser att eget kapital inte längre bör missgynnas i förhållande till lånat. Innovationer innebär hög risk – ofta kan riskerna över huvud taget inte 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.

Regleringar på arbets- och produktmarknaderna

Snabbväxande företag behöver flexibilitet vad gäller avtalsformer och möjlighet att variera arbetsstyrkan. Forskningen kring strukturomvandling ger 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.

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 möjligheterna att rekrytera bra personal. Visserligen kan företagen öka flexibiliteten genom att utnyttja sig av tillfälliga anställningar. Dock finns nackdelar med detta. Visstidsanställda är ofta mindre motiverade att investera i företagsspecifika kunskaper, vilket gör det svårare att utveckla högt värderad kompetens.

På produktmarknaderna riskerar regleringar att försvaga konkurrensen genom att försvåra nyetableringar och inträde på marknaden. Minskat konkurrenstryck innebär också försvagade drivkrafter att flytta kapital och arbetskraft från låg- till högproduktiva företag. Regleringar som begränsar konkurrens och inträde på marknaden tenderar därför att dämpa innovativitet och produktivitetstillväxt.

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 produktivitetstakten 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 bör tilldelas rejäla resurser för att kunna genomföra grundliga konsekvensanalyser.

6. Ett ramverk för innovationspolitiken

För att skapa stabilitet och förutsägbarhet menar vi att ett ramverk bör omgärda även innovationspolitiken. Det är svårt eftersom innovationspoli-

tiken spänner över så många ekonomisk-politiska områden – men kanske är det just därför än mer angeläget. Utifrån vår evolutionära syn på ekonomin anser vi att ett ramverk för innovationspolitiken bör ta sin utgångspunkt i två pelare: kunskapsuppbyggnad och kunskapsomvandling till samhälls-ekonomiska nyttigheter.

Politiken bör utformas för att skapa konkurrenskraftig kvalitet i kunskapsuppbyggnaden (utbildning och forskning) och tydliga incitament för att omvandla kunskap till kommersiellt gångbar affärsverksamhet (entreprenörskap och innovationer). Det förutsätter i sin tur att vi vet hur vi förhåller oss relativt vår omvärld och över tiden (mätpunkter), vad vi vill uppnå (mål och kriterier), hur vi ska uppnå detta (medel) och utfallet av olika insatser (utvärdering i förhållande till mål/kriterier).

Vad gäller kunskapsuppbyggnad kan svenska prestationer i förhållande till omvärldens mätas dels i PISA-rankningen, dels i svenska forskares publiceringar och citeringar. Sverige bör därför utifrån den internationella PISA-rankningen sätta upp kvantitativa mål för svenska elevers prestationer över en viss period. En förbättrad rankning i PISA är förenad med positiva samhällsekonomiska effekter (Hanushek och Woessmann 2011). Medlen är satsningar på lärarkvalitet, större möjligheter till lönekarriär inom skolan samt väldefinierade kvalitetskriterier för fördelning av statliga forskningsmedel och en tydlighet i den långsiktiga forskningspolitiken.

Den andra uppgiften är att omvandla kunskap till innovation. Kunskapsöverföringen mellan universitet/högskola och näringsliv kan stärkas av att universiteten premieras ekonomiskt om de från andra universitet anammar de *best practice*-erfarenheter som visat sig ha störst effekt på innovation och entreprenörskap. Likaså bör ökad autonomi förbättra förutsättningarna för ett närmare samarbete och kunskapsöverföring till näringslivet. Att mäta universitetens prestationer kräver tydliga kriterier.

För att minska kostnaderna kopplade till den regelbörda företagen möter Regelrådets oberoende stärkas. Rådet bör åläggas att kontinuerligt presentera hur regelbördan i Sverige utvecklas, hur den förhåller sig till andra länder och vilka kostnader den medför. Om inte de samhällsekonomiska kostnaderna är i paritet med förväntad nytta bör Rådet ha mandat att blockera sådana regleringar. Obsoleta regleringar bör rensas ut och myndigheterna åläggas att gå igenom sin regelmassa och föreslå förenklingar.

Skattesystemet bör i högre grad utgå från ett entreprenörs- och innovationsperspektiv. På kort sikt anser vi att följande åtgärder bör prioriteras: kapitalbeskattning av personaloptioner i innovationsbolag, minskad progressivitet i inkomstskatterna samt neutralitet 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 inte överstiga genomsnittet för de viktigaste konkurrentländerna.

Innovationspolitiken bör lyftas fram av den högsta politiska ledningen, gärna i form av en innovationsberedning med uppgift att vara vakthund och

pådrivare över hela fältet av policyområden. Dagens fragmentering av innovationspolitiken gör den ineffektiv.

Dessa fyra områden – grundläggande utbildning, forskning, skatter kopplade till entreprenörskap och innovation samt regelbörda – bör enligt vår analys utgöra hörnstenarna i ett innovationspolitiskt ramverk. Vi noterar att regeringen i sin innovationspolitiska strategi uttrycker sig i likartade allmänna termer. Dock är de konkreta, skarpa förslagen ännu få. Ju snabbare den allmänna tankeramen kan fyllas med konkreta åtgärder i linje med den strategi vi presenterat här, desto större chans har Sverige att klara utmaningarna i en värld med allt mer sofistikerade konkurrenter.

REFERENSER

- Aghion, P och P Howitt (1992), "A Model of Growth through Creative Destruction", *Econometrica*, vol 60, s 323–351.
- Alstadsæter, A och M Jacob (2012), "3:12-reglerna har blivit för generösa och används för skatteplanering", *Ekonomisk Debatt*, årg 40, nr 8, s 5–12.
- Baumol, W J (2010), *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Braunerhjelm, P (2012), "Innovation and Growth", i Andersson, M, B Johansson och H Lööf (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.
- Hanushek, E och L Woessmann (2011), "How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries?", *Economic Policy*, vol 26, s 427–491.
- Hayek, F A (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol 35, s 519–530.
- Henrekson, M och T Sanandaji (2012), "Beskattningsav personaloptioner och innovativt entreprenörskap: Expertrapport till Förtagskommittén", Finansdepartementet, Stockholm.
- IVA (2011), "Innovationsplan Sverige – underlag till en svensk innovationsstrategi", slutrapport för projektet Innovation för tillväxt, Kungl Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.
- Jones, C (1995), "R&D-Based Models of Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol 103, s 759–784.
- Lerner, J (2009), *Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Lucas, R E (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol 22, s 3–42.
- Murray, R (2011), "Vad har den offentliga sektorn med företagandet att göra?", i Braunerhjelm, P (red), *Ett innovationspolitiskt ramverk – ett steg vidare*, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Nelson, R och S Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Näringsdepartementet (2012), *Den nationella innovationsstrategin*, N2012.27, Regeringskansliet, Stockholm.
- OECD (2013a), *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2012*, OECD, Paris.
- OECD (2013b), "Are Countries Moving Towards More Equitable Education Systems?", *Pisa in Focus*, februari, s 1–4.
- Regeringens proposition (2012/13:30), *Forskning och innovation*, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Romer, P M (1986), "Increasing Returns and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol 94, s 1002–1037.
- Romer, P M (1990), "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, vol 98, s S71–S102.
- Segerstrom, P (1991), "Innovation, Imitation and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol 99, s 190–207.
- Winter, S (1984), "Schumpeterian Competition in Alternative Technological Regimes", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol 5, s 287–320.