

Ett åtgärds paket för stärkt entreprenörskap i hög- skattestaten

MAGNUS HENREKSON

VALSPECIAL

I slutet av 1980-talet var Sverige världsmästare i sysselsättning – över 80 procent av befolkningen i arbetsför ålder hade ett jobb att gå till. Visserligen var tillväxten lägre än i andra jämförbara länder, men många menade att detta var ett lågt pris för att slippa välja mellan två onda ting: Europas massarbetslöshet (*jobless growth*) eller USAs klyftor (*working poor*).

Magnus Henrekson är chef för Institutet för Näringslivsforskning och professor vid Handelshögskolan i Stockholm.
magnus.henrekson@iui.se

Sedan bottenläget i ekonomin i slutet av 1993 har Sverige i stället haft rekordtillväxt. BNP per capita växte i Sverige 0,7 procentenheter snabbare än i OECD och EU-15 under 1994–2004.¹ Rekordtillväxten lämnade dock obefintliga spår i sysselsättningsstatistiken; antalet arbetade timmar per person i förvärvsaktiv ålder ökade endast med drygt en procent mellan 1993 och 2004. Belackarna fick således rätt: hög tillväxt gav inga jobb.

Tillväxtens inriktning

Tillväxtens inriktning blev också en annan än vad många förväntat sig. Hundratusentals jobb försvann i offentlig

¹ Tillväxttakten i BNP per capita 1994–2004 var 2,64 procent i Sverige, 1,92 i OECD, 1,95 i EU-15 och 2,15 i USA. Källa: *OECD Economic Outlook* (online: SourceOECD); data för EU-15 från *EuroStat* (online).

sektor. Neddragningarna har varit stora inom utbildning, vård och omsorg, områden där inkomstelasticiteten är särskilt hög, dvs där efterfrågan ökar särskilt snabbt när realinkomsterna växer. I stället har industrin varit draglok. Under 1994–2004 växte industrin med 87 procent, medan tjänstesektorn endast växte med 35.

Det är lätt att förvånas över att det är industrin som lyft Sverige tillväxtmässigt det senaste decenniet. Detta sammanfaller med trenden mot ökad outsourcing och offshoring i de stora företagen och med att Kina blev ”världens verkstad”. Utvecklingen ligger dock i linje med vad vi kan förvänta oss i en snabbväxande ekonomi med svenska spelregler. Höga skatter på arbete och konsumtion motverkar produktion av hushållsnära tjänster på den reguljära marknaden och uppmuntrar till egenproduktion eller produktion i den svarta sektorn. Arbetsrättslagstiftning och lönebildningssystem är bättre anpassade till förhållandena inom industriproduktionen än till de inom tjänstesektorn. Företags- och ägarbeskattningen missgynnar individuellt inhemskt ägande och potentiella tillväxtbranscher som hälso- och sjukvård, utbildning och äldreomsorg är ”inlåsta” i offentlig sektor och utom räckhåll för entreprenöriell företagsutveckling.²

För att Sverige ska kunna bryta mönstret och växla in på en bana av ekonomisk tillväxt med inriktning mot jobbskapande och tillväxt i tjänstenäringarna, krävs flera förändringar i spelreglerna. Samtidigt är det realistiskt att räkna med att välfärdsstaten och skatte- och utgiftstrycket kan minska särskilt mycket.

Tjänsteintensiv tillväxt i högskattestaten

Ekonomer har ofta uppmärksammat de negativa incitamentseffekter som skapas av en omfattande välfärdsstat. Effekterna är multidimensionella genom att de påverkar valet av arbete, volymen marknadsarbete, graden av ansträngning, viljan att ta på sig mer ansvarsfulla uppgifter, benägenheten att investera både i fysiskt kapital och humankapital osv. De sammantagna effekterna av välfärdssystemen kom att göra det olönsamt att överhuvudtaget arbeta för stora grupper i samhället.³

Emellertid har förhållandevis lite uppmärksamhet ägnats åt incitamentseffekterna på utbudet av entreprenörsansträngningar och dessas fördelning på olika verksamheter, trots att det under de senaste decennierna har blivit tydligt att entreprenörskap är viktigt för tillväxt och jobbskapande (t ex Audretsch och Thurik 2000).

Åtgärder för stärkt entreprenörskap och företagsbyggande

Ett antal åtgärder kan vidtas för att stärka incitamenten till produktivt entreprenörskap även om välfärdsstatens ”kärna”, inklusive ett högt generellt skattetryck, bevaras. Det handlar om ett paket av reformer för att förbättra utbytet av entreprenörsansträngningar och för att ge bättre incitament för andra nyckelaktörer: innovatörer, företagsänglar, motiverade medarbetare, riskkapitalister, industrialister och krävande kunder. Enligt min uppfattning är ett paket av åtgärder att föredra framför mer begränsade, enstaka insatser. Ett viktigt skäl till detta är dels att det råder (empirisk) osäkerhet om vad varje enskild åtgärd kan bidra med och dels att det kan förväntas föreligga komplementaritet mellan åtgärderna, dvs effekten

² Dessa slutsatser bygger bl a på ett antal studier genomförda tillsammans med Steven J Davis (t ex Davis och Henrekson 1999, 2005a, 2005b)

³ Se t ex Ds 1994:81 och Ds 1997:73.

av en given åtgärd kan på goda grunder antas bli starkare om en annan åtgärd genomförs samtidigt.⁴

Detta förutsätter att det blir attraktivt att starta och utveckla företag, men också att så småningom släppa kontrollen över det egna företaget. I dag är det ofta rationellt att prioritera kontroll framför tillväxt.⁵ Det kraftfullaste instrumentet utöver *borttagande av dubbelbeskattning* av utdelningar är att *avskaffa reavinstskatten för långsiktiga aktiva delägare vid försäljning av företag* (så är det redan i de flesta EU-15-länder).

En *reformerad optionsbeskattning* skulle också öka möjligheterna att premiera entreprenörsansträngningar. I dag beskattas vinster på aktieoptioner som arbetsinkomst när optionen knyts till anställning i företaget. Att ställa ut en option innebär att en kapitalist (allt oftare en pensionsfond eller en fond som fått huvuddelen av sina pengar från pensionsfonder) gör en uppgörelse med de entreprenörer som bygger företaget om att de ska kunna få samma ersättning som om de själva varit delägare, men detta förutsätter att personaloptioner beskattas på likadant sätt som aktieäggande.

I välfärdsstaten bortfaller många sparbehov vilket gör att en typisk individ sällan har sparande tillgängligt för att starta eller gå in som (del)ägare i ett företag. Samtidigt finns ett gigantiskt pensionssparande via avtalsförsäkringar och genom skattegytnat försäkrings-sparande. Många har därigenom en stor förmögenhet som är inlåst i stora fonder och förvaltas i former som gör att den inte kan användas som riskkapital i eget el-

ler närståendes företag. Regeländringar som möjliggör en *"avinstitutionalisering"* av *pensionssparandet* skulle i ett slag göra stora delar av pensionsförmögenheten tillgänglig för egenkapitalinvesteringar i entreprenöriella företag.⁶

Valet att i första hand producera hälso- och sjukvård, omsorg och utbildning i offentlig regi har kommit att utestänga privata entreprenörer från en stor och vad som borde vara växande del av ekonomin. Den offentliga sektorn bör ha en *systematisk strategi för att uppmuntra privat produktion av skattefinansierade tjänster*.

Ett ytterligare steg vore att tillåta privata entreprenörer att erbjuda tilläggstjänster utöver vad som ingår i det offentliga åtagandet. Att hålla fast vid att nästan uteslutande förlita sig på skatter för att finansiera nyckelverksamheter som utbildning, vård och omsorg blir alltmer problematiskt. Dessa tjänster har hög inkomstelasticitet, de är ofta svåra att rationalisera och teknologiska genombrott gör det möjligt att erbjuda allt mer avancerad vård. Så länge privat köpkraft inte släpps in i dessa sektorer, förblir de i hög grad skattefinansierade "kostnadsproblem" i stället för attraktiva tillväxtbranscher för talangfulla entreprenörer.

En förutsättning för att lyckas som entreprenör är god tillgång till motiverad arbetskraft. Detta förutsätter att den ersättning som erbjuds är attraktiv relativt andra jobb och relativt att leva på transfereringar. Stora förbättringar kan här uppnås om *ersättningsnivåerna i socialförsäkringarna sänks något* över hela linjen (t ex till 75 procent)⁷ och *kvalifika-*

⁴ En parallell finns inom arbetsmarknadsforskningen när det gäller förslag för att få ner arbetslösheten – se t ex Orszag och Snower (1998).

⁵ Se t ex Wiklund m fl (2003) och Berggren m fl (2000).

⁶ Självfallet behövs begränsningsregler både vad gäller belopp och för att förhindra skattearbitrage.

⁷ Detta kräver att det inte är möjligt att via avtal öka denna andel med mindre än att arbetsgivaren då står för hela kostnaden själv, precis som fallet är redan i dag ovanför taket på 7,5 basbelopp.

tionskriterierna skärps genom att gällande lagstiftning vad gäller rätt till sjukskrivning, förtidspension osv följs. Likaså bör förändringar i skattesystemet genomföras som ökar värdet på arbetsinkomster relativt transfereringsinkomster.

För en löntagare är det ett stort privatekonomiskt risktagande att frivilligt ge upp en trygg anställning. Den som frivilligt ger upp de förmåner som upparbetats inom ramen för en fast anställning och startar eget, har i värsta fall inget skydd alls utöver socialbidragsnormen. Det är löntagare ställda inför detta dilemma som entreprenörer ska rekrytera. Därför bör *upparbetade rättigheter göras mer portabla*. Individer kan då utnyttja fler möjligheter som är beroende av övergång från ett jobb till ett annat eller från löntagare till företagare.

För den som lever på transfereringar – socialbidrag, pension, a-kassa, omställningsbidrag – bör det *alltid vara lönsamt att jobba en timme*. I dag lönar det sig sällan att ta ett jobb om det inte är ett heltidsjobb för en längre tid, helst till en lön som inte är lägre än den man tidigare haft. Här handlar det om en både bred och djup översyn av reglerna i samtliga trygghetssystem för att få bort alla sådana asymmetrier. Effekterna av detta kan förväntas bli stora: det blir attraktivt att jobba vitt i den hushållsnära tjänstesektorn, att vara vikarie och ersättare i framförallt tjänstesektorn och det blir lönsamt att direktanställa människor för hushållsnära tjänster, vilket eliminerar momsen i en skattekänslig sektor.

Samtidigt är det ofrånkomligt med ett högt aggregerat skattetryck i en mogen välfärdsstat, vilket medför mycket höga skatter på vit arbetskraft och lokalt producerade tjänster, dvs en indirekt subvention av ”gör-det-själv”-produktion och den svarta sektorn. En lika omfattande hushållsnära tjänstesektor som i länder med en mindre offentlig sektor är inte möjlig och någon form av *skatte-*

reduktion för köp av hushållsnära tjänster är därför motiverad.

Entreprenörskap trots höga skatter

De idéer kring hur välstånd skapas som ligger till grund för dagens välfärdsstat inbegriper inte någon framträdande roll för individuellt entreprenörskap. Det är därför inte oväntat att det knippe institutioner som definierar den svenska välfärdsstaten inte stödjer en entreprenörskapsdriven utvecklingsprocess. Men även inom ramen för dagens välfärdsstat och höga skattetryck finns stort utrymme att stärka drivkrafterna till produktivt entreprenörskap.

REFERENSER

Audretsch, D B och A R Thurik (2000), ”Capitalism and Democracy in the 21st Century: From the Managed to the Entrepreneurial Economy”, *Journal of Evolutionary Economics*, vol 10, s 17-34.

Berggren, B, G Lindström och C Olofsson (2000), ”Control Aversion and the Search for External Financing”, *Small Business Economics*, vol 15, s 233-242.

Davis, S J och M Henrekson (1999), ”Explaining National Differences in the Size and Industry Structure of Employment”, *Small Business Economics*, vol 12, s 59-83.

Davis, S J och M Henrekson (2005a), ”Tax Effects on Work Activity, Industry Mix and Shadow Economy Size: Evidence from Rich-Country Comparisons”, in Gómez-Salvador, R, A Lamo, B Petrongolo, M Ward and E Wasmer (red), *Labour Supply and the Incentives to Work in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

Davis, S J och M Henrekson (2005b), ”Wage-Setting Institutions as Industrial Policy”, *Labour Economics*, vol 12, s 345-377.

Ds 1994:81, *En social försäkring*, rapport till ESO, Finansdepartementet, Stockholm.

Ds 1997:73, *Lönar sig arbete?*, rapport till ESO, Finansdepartementet, Stockholm.

Orszag, M och D J Snower (1998), ”Anatomy of Policy Complementarities”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 5, s 303-343.

Wiklund, J, P Davidsson och F Delmar (2003), ”What Do They Think and Feel about Growth? An Expectancy-Value Approach to Small Business Managers’ Attitudes Toward Growth”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol 27, s 247-270.