

Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet

Del 1

*Betänkande av
Entreprenörskapsutredningen*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:72

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24516-3

ISSN 0375-250X

Förord

Regeringen beslutade den 5 februari 2015 att tillsätta en utredning om *Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige* (Dir. 2015:10) med undertecknad som särskild utredare. I bred bemärkelse innebär uppdraget att identifiera hinder och möjligheter, samt lämna förslag på åtgärder, för att förbättra och utveckla innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige. En komparativ redogörelse av beskattning av entreprenörer och ägare ingick också i uppdraget, i övrigt skulle inga förslag på förändringar vad gällde skatter eller socialavgifter lämnas.

Uppdraget är följaktligen brett och omfattar i princip samtliga policyområden utom skatter. Direktiven är i vissa delar noggrant specificerade (t.ex. rekonstruktionsförfarandet) och betydligt mer generella vad gäller andra frågeställningar (t.ex. att bemöta samhällsutmaningar). De bedömningar och förslag vi lämnar speglar den skiftande karaktären i uppdragsbeskrivningen.

Betänkandet är uppdelat i två volymer där Del 1 inleds med en problembeskrivning och forskningsöversikt (kapitel 1), följt av en analys och diskussion rörande omvärldsförändringar och de svenska ramvillkoren (kapitel 2) medan kapitel 3 innehåller en sammanfattning av förslagen angående rekonstruktion och pekar även på hur andra väsentliga hinder kan undanröjas för att entreprenören ska få en ”andra chans”. I kapitel 4–6 analyseras entreprenörskapets och innovationernas betydelse för att klara samhällsutmaningarna, Sverige som kunskapsnation samt de svenska främjarinsatserna för att stödja entreprenörskap och innovation. Det avslutande kapitel 7 innehåller en konsekvensanalys avseende de statsfinansiella, företags- och jämställdhetsmässiga effekterna av våra förslag. I betänkandets Del 2 återfinns våra detaljerade förslag till ny lagtext vad gäller rekonstruktionsförfarande, författningskommentarer m.m.

Som en instruktion till läsaren kan nämnas att varje kapitel kan läsas fristående för den som är intresserad av en specifik frågeställning. En förståelse av sammanhanget underlättas dock av att hela betänkandet läses.

Till utredningen har ett kansli kopplats bestående av Johan Kreicbergs (huvudsekreterare), Maria Lindqvist, ek.dr., Annina Persson, professor i rättsvetenskap med inriktning mot civilrätt, Örebro universitet och Andreas Sundberg, kammarrättsråd vid Kammarrätten i Göteborg. Under arbetets gång har också sex underlagsrapporter beställts av kansliet; *Singapores ekonomiska under. Myter och verklighet under de första decennierna* (Göran Reitberger), *Det svenska innovations- och företagsstödet* (Roger Svensson, docent IFN), *Fokus på resultat. En analys av tillväxtpolitisk återrapportering* (Tillväxtanalys), *Sammanställning av Tillväxtanalys effektutvärderingar av selektiva företagsstöd* (Tillväxtanalys), *Allocation of IP control rights and effective technology commercialization at universities* (Thomas Åstebro, professor, HEC Paris) samt *En jämförelse av företräदारansvaret i några relevanta länder. Hur påverkas effektiviteten i skatteuppbörden?* (Roger Persson Österman, professor Stockholms universitet).

Två delrapporter har också färdigställts under arbetets gång. Dels ett underlag till regeringens komnade forsknings- och innovationsproposition som levererades den 23 oktober 2015, dels ett inspel om affärsmodeller i cirkulär ekonomi den 25 januari 2016.

Till utredningen har också en expertgrupp kopplats bestående av: Håkan Alm, kansliråd RK, Viveca Bergstrand, Departmentssekreterare RK, Gabriella Björnfot, departementssekreterare RK, Sara Damber, VD Reach for Change, Mats Emthén, advokat Advokatfirman Carler, Björn Falkenhall, avdelningschef Tillväxtanalys, Linnea Florén, departementssekreterare RK, Anna Hallberg, vice Vd Almi Företagspartner AB, Magnus Henrekson, professor Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Michael Jacob, ämnesråd RK, Fredrik Josefsson, Head of Marketing Operations SEB (Bankföreningens nom.), Lina Kager, kansliråd RK, Camilla Larsson, rättslig expert Skatteverket, Joakim Ladeborn, kansliråd RK, Viktoria Mattsson, kansliråd RK, Karin Mossler, ämnesråd RK, Göran Norén, avdelningschef, Svenskt Näringsliv, Helena Nyberg Brehnfors, enhetschef Tillväxtverket, Roger Persson Österman, professor Stockholms Universitet, Mattias Plein, rättsakkunnig RK, Åsa Sterte, departementssekreterare RK, Odd Swarting, advokat REKON, Rekon-

struktör- och förvaltarkollegiet, Sylvia Schwaag Serger, direktör Vinnova, Elisabeth Thand Ringqvist, styrelseordförande SVCA, Linda Welzien, verksjurist Kronofogden, Daniel Wiberg, chefsekonom Företagarna, Erik Åstedt, departementssekreterare RK samt Anders Ösund, affärsutveckling och transfer RISE.

Utöver experterna har också en referensgrupp bestående av entreprenörer som representerar olika branscher och regioner, liksom entreprenörskap i olika faser, bistått kansliet i utredningsarbetet: Lars Backsell (ordförande) grundare Recipharm, Per Arwidsson grundare Granen, Karin Bodin Vd Polarbröd, Saeid Esmailzadeh grundare Serendipity, Giovanni Fili grundare Exeger, Christer Fransson grundare Sommarvik, Martin Lorentzon grundare Spotify, Anna Lithagen grundare Talent Tribe, Pär Hedberg grundare Sting, Sofia Hagelin grundare Heart of Lovikka, Peter Lindell grundare Rite Ventures, Catharina Tavakolinia grundare Kavatt Vård samt Caroline Walerud grundare Volumental.

Jag vill uttrycka mitt tack till såväl expert- som referensgrupp för deras engagemang och konstruktiva kommentarer som bidragit till att lyfta kvaliteten på betänkandet. Utöver ovanstående personer vill jag också rikta ett tack till övriga tjänstemän inom regeringskansliet som på olika sätt varit involverade i utredningen samt till Catharina Barkman, senior rådgivare inom hälso- och sjukvård, Ding Ding, ek.dr., Lars Hultkrantz, professor samt Per Thulin, ek.dr. för deras respektive bidrag i vissa delar av utredningen.

Slutligen vill jag göra läsaren uppmärksam på att utredningen är skriven i ”vi-form” och inte i ”jag” eller i tredje person (utredningen) för att understryka att detta betänkande är resultatet av ett intensivt lagarbete som involverat samtliga på kansliet.

Härmed överlämnas betänkandet *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet* (SOU 2016:72) och uppdraget är följaktligen slutfört.

Stockholm i oktober 2016.

Pontus Braunerhjelm

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	17
1 Det svenska innovations- och entreprenörskapsklimatet	
Uppdrag och forskningsbakgrund	35
1.1 Inledning.....	35
1.2 Beskrivning av uppdraget	38
1.2.1 Utredningens direktiv	38
1.2.2 Avgränsningar.....	40
1.2.3 Utredningens arbete.....	40
1.3 Några definitioner: Entreprenör, innovation, uppfinnare och vetenskaplig upptäckt	41
1.4 Varför är entreprenören viktig? En forskningsbakgrund	44
1.4.1 En tillbakablick – den andra industriella revolutionen	44
1.4.2 Från entreprenörs- till efterfrågedriven tillväxtpolitik	45
1.4.3 Kunskapsdrivna tillväxtmodeller	46
1.4.4 De evolutionära tillväxtmodellerna – Schumpeters arv	49
1.4.5 Tillbaka till individperspektivet – entreprenörskap som en produktionsfaktor.....	50
1.4.6 Empiriska resultat	53
1.4.7 Implikationer för den ekonomiska politiken	54

1.5	Det offentliga åtagandet	57
1.6	Avslutande reflektion.....	62
2	Värld i förändring – hur väl anpassade är de svenska ramvillkoren?	65
2.1	Nya vägar för entreprenörskap, innovation och utvecklingskraft	65
2.1.1	Globala utmaningar kräver entreprenöriella lösningar.....	67
2.1.2	Det globala utgångsläget	69
2.1.3	Sveriges position – några bakgrundsfakta.....	70
2.2	Effekter av globalisering och tekniksprång.....	79
2.2.1	Globalisering och entreprenörskap	79
2.2.2	Teknikutvecklingen, arbetskraftsefterfrågan och entreprenörskap	80
2.2.3	Vad vet vi om inkomstfördelningseffekterna?	86
2.2.4	Bland ”giggers” och ”delare” – hur ser framtidens försörjningsstrukturer ut?.....	87
2.3	Entreprenörskap, innovation och de svenska ramvillkoren	88
2.3.1	Arbetsmarknad och entreprenörskap.....	90
2.3.2	Socialförsäkringssystem för entreprenörskap – från Bismarck till basinkomst?	92
2.3.3	Den framtida kompetensförsörjningen	94
2.3.4	Marknadsinträde, konkurrens och produktivitet	96
2.3.5	Regelbörda och entreprenörskap.....	99
2.3.6	Bostadsmarknad, infrastruktur och entreprenörskap	103
2.4	Skatter och entreprenörskap – en internationell jämförelse.....	105
2.4.1	Institutionell konkurrens	106
2.4.2	En globaliserad skattemiljö.....	107
2.4.3	Sverige i en internationell jämförelse – skattenivåer	108
2.4.4	Entreprenörsskatter – bolag-, kapital- och utdelningsskatterna	110

2.4.5	Skatter på företagsbyggande	119
2.4.6	Innovationsbeskattning.....	125
2.4.7	Förslag ramvillkor	127
2.5	Slutsatser	128
3	Hur kan livskraftiga företag i ekonomisk kris ges en andra chans?.....	129
3.1	Betydelsen av en andra chans	129
3.2	Företrädaransvaret förhindrar andra chanser och försvårar styrelsekryteringar	132
3.3	Betalningsanmärkningar får större konsekvenser än i våra grannländer.....	136
3.4	Specifika krav på viss rating vid offentlig upphandling kan försvåra en andra chans.....	138
3.5	Behovet av en reformerad rekonstruktionslagstiftning.....	139
3.6	Reformer för fler och mer framgångsrika företagsrekonstruktioner – huvuddragen i utredningens överväganden och förslag	144
3.6.1	Ökad kunskap om företagsrekonstruktion	144
3.6.2	Sänkta kostnader för företagsrekonstruktion.....	146
3.6.3	Bättre förutsättningar för lyckade rekonstruktioner.....	148
3.6.4	Åtgärder som syftar till ett högre förtroende för rekonstruktionsprocessen bland borgenärer	152
4	Samhällsutmaningar måste mötas med entreprenörskap och innovation	155
4.1	Samhällsutmaningar och möjligheter	155
4.2	Samhällsutmaning 1: Effektivare hälsa, vård och omsorg	157
4.2.1	En åldrande befolkning	158
4.2.2	Konkurrensutsättning och ökad privatisering	159
4.2.3	Entreprenörskap och innovation inom vård och omsorg	160
4.2.4	Digitaliseringen skapar nya förutsättningar	162

4.2.5	Förstärk kopplingarna till kompletterande sektorer.....	163
4.3	Samhällsutmaning 2: Migration, urbanisering och förtätning	166
4.3.1	Utmaningar och möjligheter med migration och flyktingsströmmar.....	166
4.3.2	Migration och förtätning	168
4.4	Samhällsutmaning 3: Klimat, miljö och energieffektivisering	169
4.4.1	Vad innebär en cirkulär ekonomi?	171
4.4.2	Ökat fokus på cirkulär ekonomi inom EU	176
4.4.3	Nya affärsmodeller växer fram	177
4.4.4	Ny teknik ger bättre förutsättningar cirkulär ekonomi.....	179
4.5	Förslag för klimatvänlig och resurseffektiv produktion	181
4.5.1	Utveckla de generella ramverken.....	182
4.5.2	Genomför nödvändiga förändringar i lagar och regelsystem.....	183
4.5.3	Öka incitamenten för cirkulära system.....	184
4.5.4	Öka satsningarna på forskning och innovation... ..	185
4.5.5	Uppmuntra industriell symbios och samverkan.. ..	186
4.5.6	Öka satsningarna på att sprida information och kunskap till konsumenter.....	188
4.5.7	Tydliggör de nationella prioriteringarna	188
4.5.8	Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällets utmaningar och stimulera innovation.....	190
4.5.9	Komplettera funktions- och innovationsupphandling med innovationstävlingar och crowd-sourcing	191
4.6	Avslutande diskussion.....	193
5	Kunskapsuppbyggnad, entreprenörskap och innovation	195
5.1	Inledning.....	195
5.2	Svensk skola i en internationell jämförelse	196

5.2.1	Skolan lägger grunden	196
5.2.2	Entreprenörskapssatsningar i skolan.....	198
5.3	Svensk FoU i internationell jämförelse	200
5.3.1	Näringslivets FoU-investeringar i Sverige minskar	203
5.3.2	Leder svensk FoU till innovation?	207
5.4	Ambitiösa satsningar i forsknings- och innovationspropositionerna 2008 och 2012	209
5.4.1	Basanslag och forskningens kvalitet.....	210
5.4.2	Initiativ för ökad samverkan mellan aktörer.....	212
5.5	OECD:s utvärdering av svensk forsknings- och innovationspolitik	215
5.5.1	Vetenskaplig kvalitet.....	215
5.5.2	Samverkansinitiativ.....	216
5.6	Förslag för att utveckla och förstärka lärosätenas forsknings- och utbildningsinsatser	218
5.6.1	Öka konkurrensutsättningen av universitets- och högskoleforskning	218
5.6.2	Ställ krav på ledarskapet inom akademien	224
5.6.3	Konsolidera forskningsfinansieringen	225
5.6.4	Stöd rekrytering av internationellt ledande forskare.....	226
5.7	Förslag för en förstärkt kompetensförsörjning.....	227
5.7.1	En rättvis bedömning	227
5.7.2	Förstärk insatserna för digital kompetensutveckling	228
5.7.3	Ge svenska universitet och högskolor ett uppdrag om vidareutbildning och löpande kompetensutveckling för högutbildade	230
5.8	Utveckla samverkan mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor	231
5.8.1	Bredda samverkan kring samhällsutmaningar.....	231
5.8.2	Låt universiteten besluta om lärarundantaget	233
5.8.3	Skapa förutsättningar för sekretesshantering	234

5.8.4	Öka rörligheten mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor genom ändrade meriteringsgrunder.....	235
5.8.5	Skapa incitament för campus-baserade ”kluster”	236
5.8.6	Öppna lärosätenas innovationsrådgivning i tidiga skeden för flera.....	237
5.8.7	Erbjud operativt stöd för användning av fysisk infrastruktur	239
5.9	Övriga förslag för att öka forskning och innovation i näringslivet	241
5.9.1	FoU-avdraget i en internationell jämförelse	241
5.9.2	Stöd små och medelstora företag i inrångsprocesser avseende immateriella rättigheter	243
5.9.3	Underlätta kompetensinvandring.....	245
5.10	Avslutande kommentar	246
6	Hur främja den entreprenöriella dynamiken?	247
6.1	Främjandeinsatser för ökat entreprenörskap och tillväxt	247
6.1.1	Attityder, information och upplevda hinder.....	248
6.1.2	Överlevnad och tillväxtambitioner	249
6.2	De företagsfrämjande aktiviteterna	250
6.2.1	Information och rådgivning.....	250
6.2.2	Riskkapital	254
6.2.3	Lån och garantier	260
6.2.4	Bidrag och projektmedel	264
6.2.5	Samverkansaktiviteter	266
6.3	Omfattande belopp, men inom olika politikområden.....	268
6.3.1	Tidigare studier	268
6.3.2	Utredningens kartläggning av statliga insatser ...	270
6.4	Samhällets kostnad för statliga insatser.....	277
6.5	Brister i samordningen av statens insatser.....	279
6.5.1	Samordning mellan nationella aktörer	280
6.5.2	Samordning med regionala aktörer	283

6.6	Svaga målformuleringar	284
6.6.1	Målkonflikter	284
6.6.2	Målen försvårar styrning.....	286
6.7	Okunskap kring insatsernas effekter.....	287
6.7.1	En lärande process behöver bättre underlag	287
6.7.2	Dagens effektutvärderingar ger inget beslutsunderlag	291
6.8	Mot ett effektivare främjarsystem	297
6.8.1	Förbättra den nationella koordineringen och tydligöra den regionala rollen	299
6.8.2	Utveckla och renodla förutsättningarna för utvärdering	302
6.8.3	Övriga insatser för att främja entreprenörskap och innovation	307
6.8.4	Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällsutmaningar och stimulera innovation	308
6.9	Slutsatser	315
7	Konsekvensbeskrivning	325
7.1	Inledning.....	325
7.2	Förslag på ändring av lagen(1996:764) om företagsrekonstruktioner	326
7.2.1	Får fler företag en andra chans?	327
7.2.2	Konsekvenser för statens finanser och för myndigheter	329
7.2.3	Konsekvenser för företagen	330
7.2.4	Konsekvenser på jämställdheten mellan män och kvinnor och på regioner	332
7.2.5	Sammanfattning av konsekvenser	332
7.3	Förslag i kapitel 2 ”Värld i förändring – hur väl anpassade är de svenska ramvillkoren”	333
7.4	Förslag i kapitel 3 ”Hur kan livskraftiga företag i ekonomisk kris ges en andra chans?”	333

7.5	Förslag i kapitel 4 ”Samhällsutmaningar måste mötas med entreprenörskap och innovation”.....	334
7.5.1	Utveckla de generella ramverken.....	334
7.5.2	Genomför nödvändiga förändringar i lagar och regelsystem.....	334
7.5.3	Öka incitamenten för ökad cirkularitet	334
7.5.4	Öka satsningarna på forskning och innovation... ..	335
7.5.5	Uppmuntra industriell symbios och samverkan.....	335
7.5.6	Öka satsningarna på att sprida information och kunskap	335
7.5.7	Tydliggör de nationella prioriteringarna	335
7.5.8	Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällets utmaningar och stimulera innovation.....	336
7.5.9	Komplettera funktions- och innovationsupphandling med innovationstävlingar och crowd-sourcing	336
7.6	Förslag i kapitel 5 ”Kunskapsuppbyggnad, entreprenörskap och innovation”	336
7.6.1	Ökad konkurrensutsättning av universitets- och högskoleforskning	336
7.6.2	Ställ krav på ledarskapet inom akademien	337
7.6.3	Konsolidera forskningsfinansieringen	337
7.6.4	Stöd till rekrytering av ledande forskare.....	337
7.7	Möjliga insatser för digital kompetens.....	337
7.7.1	Uppdrag om vidareutbildning och löpande kompetensutveckling för högutbildade	338
7.7.2	Breda samverkan kring samhällsutmaningar.....	338
7.7.3	Läraryrket	338
7.7.4	Skapa förutsättningar för sekretesshantering	339
7.7.5	Ökad rörlighet mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor genom ändrade meriteringsgrunder.....	339
7.7.6	Etablera campus-baserade kluster	339
7.7.7	Öppna innovationsrådgivningen i tidiga skeden	339

7.7.8	Erbjud operativt stöd för användning av fysisk infrastruktur	339
7.7.9	Stöd små och medelstora företag i intrångsprocesser avseende immateriella rättigheter	340
7.7.10	Arbetskraftsinvandring och migration	340
7.8	Förslag i kapitel 6 "Hur främja den entreprenöriella dynamiken?"	340
7.8.1	Ge ett tydligt samordningsansvar till Näringsdepartementet för företagsfrämjande insatser	340
7.8.2	Förutsättningarna för regionalt genomförande av nationella uppdrag måste tydliggöras	340
7.8.3	Utveckla uppföljningsbara mål	341
7.8.4	Utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser	341
7.8.5	Förstärk och renodla utvärderingsrollen för relevant myndighet	341
7.8.6	Konsolidera stöden till färre men mer omfattande program och insatser	341
7.8.7	Utveckla verksamt.se	342
7.8.8	Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällsutmaningar och stimulera innovation	342
7.8.9	Introducera ett efterfrågedrivet upphandlingsprogram som bidrar till kommersialisering av ny kunskap	342
7.8.10	Låt Upphandlingsmyndigheten ha en stödfunktion gentemot andra myndigheter och upphandlare ...	342
7.8.11	Fortsätt fokuseringen av statens finansieringsinsatser till tidiga skeden	342
7.8.12	Redovisa främjandeinsatserna på ett transparent sätt	343
7.9	Finansiering	343
	Källförteckning	345

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen beslutade den 5 februari 2015 att tillsätta en utredning om *Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige* (Dir. 2015:10) med professor Pontus Braunerhjelm som särskild utredare. I bred bemärkelse kan uppdraget beskrivas som att identifiera hinder och möjligheter, samt lämna förslag på åtgärder, för att förbättra och utveckla innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige. I direktivet specificerades fem tematiska områden som skulle analyseras:

- Ramvillkorens påverkan på entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga
- Företagsrekonstruktion och förutsättningar för en andra chans
- Samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande stödet
- Rörlighet, ökad samverkan samt ökat nyttiggörande av forskningsresultat
- Förmågan att möta samhällsutmaningar

I uppdraget ingick dessutom en komparativ redogörelse av beskattning av entreprenörer och ägare, men inga förslag på förändringar vad gällde skatter eller socialavgiftsfrågor skulle lämnats. Vi har gjort två delredovisningar; ett inspel till regeringens forsknings- och inno-

vationspolitik den 23 oktober 2015 och ett underlag om affärsmodeller i cirkulär ekonomi den 25 januari 2016. Uppdraget i sin helhet slutredovisas den 16 oktober 2016.

Uppdraget är följaktligen brett och omfattar i princip samtliga policyområden utom skatter. Direktiven spänner också över förhållandevis detaljerade föreskrifter (t.ex. rekonstruktionsförfarandet) till mer generella frågeställningar (bemöta samhällsutmaningar). De bedömningar och förslag vi lämnar kommer att spegla den skiftande karaktären på frågeställningarna. I en drygt 300-sidig Del 2 av betänkandet finns våra förslag till lagtext, författningskommentarer m.m. vad gäller rekonstruktionsförfarandet och förbättrade möjligheter till en ”andra chans”. Dessa sammanfattas också kortfattat i betänkandets kapitel 3. Förslag och bedömningar gällande övriga frågeställningar återfinns i kapitel 2 samt kapitlen 4–6. I det avslutande kapitlet 7 presenteras en konsekvensanalys avseende de statsfinansiella, företagsmässiga- och jämställdhetsmässiga effekterna av våra förslag.

Utgångspunkter – entreprenörens roll i innovativa och dynamiska processer

I sin frustration över att entreprenören var osynlig i de dominerande ekonomiska modellerna konstaterade Professor Willam Baumol i en artikel i *American Economic Review* att ”The theoretical firm is entrepreneurless – the Prince of Denmark has been expunged from the discussion of Hamlet.” (Baumol 1968, s. 82). Den ekonomiska vetenskapen hade i sin iver att få fram matematiskt eleganta modeller varit tvungna att offra den viktigaste aktören: entreprenören, eller ekonomins förändringsagent, som sällan låter sig modelleras efter någon förutbestämd mall.

Emellertid har entreprenören gjort comeback inte bara i det ekonomiska modellerandet utan även i den reala ekonomin. Banbrytande innovationer kan fortfarande ofta härledas till enstaka framgångsrika individer eller nätverk av individer. Från att ha varit mer eller mindre osynlig i de dominerande tillväxtmodellerna under ett halvt sekel har synen på entreprenörens roll i dynamiska och tillväxtdrivande processer således ändrats radikalt. Det tidigare fokus som funnits på kunskapsatsningar – forskning, utveckling och utbildning – har

kompletteras med insikten att någon måste omvandla kunskap till samhällelig nytta. Det är här entreprenören kommer in i bilden. Politiken måste vila på båda dessa ben, ett kunskapsuppbyggande och ett kunskapsomvandlande.

En tillväxtfrämjande ekonomisk politik skulle således kunna definieras i termer av ett entreprenörs- eller innovationspolitiskt ramverk, som kombinerar kunskapshöjande åtgärder (t.ex. konkurrenskraftig forskning och utbildning) med kunskapsomvandlande åtgärder (dvs. entreprenörskap och andra mekanismer som möjliggör användning och spridning av kunskap).

I kapitel 1 presenteras de dominerande tillväxtmodellerna från Joseph Schumpeters tidiga arbeten i början av 1900-talet om entreprenören och kreativa förstörelse/skapandeprocesser, till de neo-Schumpeterianska modeller som utvecklats under de senaste årtiondena. Likaså definieras begreppen entreprenörskap och innovation och hur de skiljer sig från uppfinnare och vetenskapliga upptäckter. Vi gör också en återblick på entreprenörens roll under den andra industriella revolutionen och visar hur institutionella reformer – lagar och regelverk – öppnade upp för entreprenörskap och innovation. Det var där Sveriges resa från ett fattigt agrart land i Europas utkant till en kunskapsdriven välfärdsstat började.

I dag är den institutionella konkurrensen betydande samtidigt som produktionsfaktorerna talang, teknik och kapital har helt andra möjligheter än tidigare att lokalisera sig där de bästa globala förutsättningarna finns. Moderna modeller för ekonomisk tillväxt tar i betydligt större utsträckning än tidigare hänsyn till de institutionella förutsättningar som omgärdar entreprenören och hur institutionernas utformning påverkar beteenden.

Entreprenörskap kan i princip ses som en egen produktionsfaktor som bidrar med ett knippe unika kompetenser. Det gör att entreprenören är svår att ersätta med en annan individ, en robot eller en mjukvara (artificiell intelligens). Dessa individer, entreprenörerna, kan spela en avgörande roll för ett lands eller en regions utveckling (som t.ex. Steve Jobs och Ingvar Kamprad). Därför är det viktigt att politiken utgår från och förstår de betingelser som driver entreprenören. Dessa är ytterst sällan olika stöd- eller främjandeinsatser. Däremot vittnar många entreprenörer om en känsla av att kunna förverkliga något baserat på en idé, eller att lösa ett problem. Därför är det av största vikt att institutionerna (också informella som normer

och traditioner) inte bestraffar framgång samt tillåter experimenterande och även misslyckande. Det är här som sk ramverk kommer in vilka behandlas i det följande kapitlet.

Globalisering och teknikutveckling – hur står sig de svenska ramverken?

Inledningsvis konstateras i kapitel 2 att de globala utmaningarna är större än någonsin tidigare och sammanfaller med ett flertal globala trender som teknikutveckling, urbanisering och migration. Ny teknik, särskilt digitaliseringen kombinerad med andra tekniker, har förutsättningar att utgöra ett medel för att bemöta dessa utmaningar. Men återigen är det problemlösarna eller förändringsagenterna som måste få spelrum, dvs. entreprenörer brett definierade. Utan innovation och entreprenörskap blir det svårt att nå flertalet av FN:s 17 globala mål för hållbar utveckling (ekonomiska, sociala och miljömässiga).

I en ekonomi som blir alltmer internationellt sammanflätad och där konkurrensen från nya tillväxtmarknader förväntas öka, kommer även de svenska ramverken att sättas på prov. Är de utformade för att bygga en framtida global attraktions- och konkurrenskraft för entreprenöriella miljöer och kunskapsintensiva verksamheter? Vi går igenom förutsättningarna på den svenska arbetsmarknaden, berör socialförsäkringssystemen och fortsätter med kompetensförsörjningen samt konkurrens-, reglerings- boende- och skattepolitiken. De fullständiga förslagen vad gäller kompetensförsörjningsfrågorna presenteras i kapitel 5.

Dessförinnan beskriver vi kortfattat det ekonomiska läget globalt och i Sverige. Befinner vi oss i en era av ”sekulär stagnation” eller är det efterdyningarna till finansmarknadskrisen som fortfarande gör sig gällande? Vidare diskuteras om de tekniska framsteg vi bevittnat kommer att leda till ökad arbetslöshet eller ett mer välmående samhälle och ett högre välstånd. Tekniska landvinningar kommer under alla omständigheter att påverka entreprenörskap, produktion och innovationsmöjligheter. Hur väl Sverige kan utnyttja de möjligheter som skapas genom tekniken beror på ramverken.

Svensk ekonomi har klarat sig väl igenom den globala ekonomiska krisen som inom inleddes 2008 med kraschen för Lehman-Brothers. På makronivå är statsfinanserna under hygglig kontroll, arbetslösheten förhållandevis låg och BNP-tillväxten god. Svagheter består främst i en låg produktivitet, ett fortsatt omfattande utanförskap och en oklar beredskap inför kommande utmaningar. Beträffande mer mikroorienterade variabler, som entreprenörskap (mätt som nyetableringar), innovationer, kunskapsinvesteringar och attityder till entreprenörskap, placerar sig Sverige till stora delar i mittfåran vid jämförelser med andra länder.

Mot bakgrund av de omvärldsförändringar som lyfts fram lämnas en rad bedömningar och förslag som syftar till förstärkta internationellt konkurrenskraftiga ramverk. Förhoppningen är att uppmärksamma regeringen på viktiga områden som inom en inte allt för avlägsen framtid behöver hanteras för att skapa en grund för de förslag som lyfts fram i utredningen. Utan väl fungerande ramvillkor kan inte heller andra reformer förväntas få ett betydande genomslag.

En omvärldsfaktor som allt mer ifrågasatts och generellt utpekats som syndabock för allehanda icke önskvärda utfall och processer är globaliseringen. Det finns skäl att diskutera hur vinsterna av en globalisering kan komma det stora flertalet till godo. Förbättringar kan sannolikt ske. Samtidigt har hundratal miljoner människor kunnat lämna fattigdom och misär pga. globaliseringen. För närvarande breder protektionism och nationalism ut sig i rask takt och hotar handels- och faktorflöden. Handeln har utvecklats exceptionellt svagt under flera år vilket är oroväckande och de historiska erfarenheterna förskräcker. Även ur ett entreprenörs- och innovationssammanhang är det viktigt att regeringen arbetar för fortsatt frihandel och fördjupad integration inom EU.

Vi argumenterar kraftfullt för att den tekniska utvecklingen och digitaliseringen måste bejakas. Försök att bromsa utvecklingen kommer att vara lönlöst och försvaga Sveriges konkurrenskraft och bromsa den ekonomiska utvecklingen. Sveriges framgångsrika utvecklingen de senaste 100–150 åren bottenar i att vi haft acceptans för tekniska förändringar och också legat i framkant av den tekniska utvecklingen.

Vi delar inte den pessimistiska syn på teknikutvecklingens effekter på sysselsättning som förts fram i en rad sammanhang. Ny forskning, bl.a. från OECD men också från välrenommerade universitet,

pekar på att effekterna har överdrivits vilket också ligger i linje med historiska erfarenheter – ända sedan Ludditerna och ångmaskinsdrivna vävstolar – av tekniska framsteg. I stället för att omkring 50 procent av arbetskraften riskerar bli ersatta av robotar och artificiell intelligens som hävdats i tidigare forskning, visar nya mer detaljerade studier att det rör sig om nio procent inom OECD (sju till åtta procent i Sverige). Det är inte lika kittlande som katastrofscenarierna men enligt vår uppfattning mer realistiskt. Den tekniska omvandlingen kommer dock ställa stora krav på omställningsåtgärder inom särskilt vissa branscher.

Digitaliseringen kommer att leda till nya affärsmodeller och på sikt sannolikt ändrade försörjningsstrukturer. Regeringen behöver följa och eventuellt utreda vilka effekter dessa förändringar innebär för det svenska socialförsäkringssystemet, möjligheterna till skatteuppbörd, kontraktsförutsättningar, eventuellt behov av förenklad företagsform för digitala plattformar, m.m. I det korta perspektivet bör t.ex. skillnader i socialförsäkringsersättningar som beror på flera deltidanställningar, juridisk person (enskild firma eller aktiebolag) eller hämmar rörlighet på annat sätt (t.ex. ersättning till annan än förälder vid vård av barn) identifieras och avvecklas.

Om försörjningsstrukturerna skulle gå mot mer av deltidsarbete och deltidsföretagande bör det finnas en framförhållning och beredskap för att anpassa de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till dessa förändringar. Det för sannolikt också med sig en förnyad roll för svenska högskolor och universitet som i högre grad bör involveras i livslångt lärande även för högskoleutbildade.

Ett annat ramverk handlar om konkurrens och möjligheterna till marknadsinträde inom områden där det i dag föreligger hinder. I det sammanhanget rekommenderar vi att kommunernas verksamhet ses över för att undvika konkurrensbegränsningar, t.ex. inom cirkulär system där offentliga aktörer och privata företag samverkar. Avfallshandling nämns som ett problemområde. Det finns även anledning för regeringen att utreda om utmaningsrätten behöver förstärkas. Privata aktörer och valfrihet inom offentligt finansierad verksamhet är bra och troligen ett nödvändigt villkor för innovation och högre produktivitet. Samtidigt måste dessa verksamheter (privata och offentliga) kontinuerligt följs upp och resultaten utvärderas ur ett kvalitetsperspektiv.

Regelbördan är ett ytterligare ramvillkor som lyfts fram som tillväxthämmande, speciellt för små och nystartade företag. Trots att Tillväxtverket haft ett uppdrag om minskning av administrativa kostnader, och att ett Regelråd inrättats, tycks problemet inte ha minskat under senare år. I de kontakter vi haft med entreprenörer och företagare under arbetets gång har vikten av en öppen och konstruktiv dialog med den politiska makten förts fram åtskilliga gånger. Man efterlyser en funktion som dels är länken mellan entreprenörerna och regering, dels har ett mer övergripande perspektiv och bevakar olika policyområden som berör entreprenörskap för att inte marknadstillträde, produktivitet och innovation ska hämmas. Vi föreslår att Regelrådets oberoende ska tydliggöras och att eventuellt knyta en Entreprenörsombudsman (EO) till rådet (eller till annan lämplig aktör). EO:s mandat bör vara brett och omfatta fler frågor än regleringar men i just det sammanhanget skulle ett samarbete vara möjligt. Diskrimineringsombudsmannen är en tänkbar förebild.

De svenska ramvillkoren förefaller relativt svaga när det gäller ett antal infrastrukturella frågor: boende, underhåll och digitalisering. För många mindre företag är rekrytering av kompetens tillsammans med boende de absolut största tillväxthindren. Med en låg nivå på byggandet av framförallt hyreslägenheter, inlåsnings effekter, urbanisering och stora flyktingströmmar har behoven av bostäder ökat dramatiskt i framför allt storstadsregionerna. Ett ökat byggande måste synkroniseras med fungerande transporter och kommunikationer. Underhållet är eftersatt vilket slår på pålitligheten i kommunikationerna. Till detta kommer en digital kompetens och infrastruktur som fortfarande är på hög nivå men där Sverige karaktäriseras som en "lagging ahead", dvs. vi halkar efter andra ledande länder. Vi rekommenderar därför regeringen att snarast verka för en blocköverskridande överenskommelse vad gäller bostadspolitiken samt prioritera regional upprustning av infrastrukturen. De samverkansgrupper som bildats inom ramen för samverkansprogrammen skulle kunna fokusera på hur svagheter kan avhjälpas vad gäller digital kompetens generellt, nu är denna fråga spridd på tre grupper.

Avslutningsvis konstaterar vi att skatter som berör entreprenörskap och innovation, vilket sannolikt är det viktigaste och mest kraftfulla ramverk som den politiska makten förfogar över för att skapa en dynamisk och entreprenörskapsinriktad miljö, ligger relativt högt i Sverige. Undantaget är bolagsskatten annars förefaller

svenska skatter vara höga vad gäller såväl ägande och avkastning som skatter på företagsbyggande. Sämre förutsättningar än i våra konkurrensländer när det gäller totalt skattetryck, inkomstskatter, skattesatser på kapitalinkomster, utdelningar, optionsvinster och forskning och innovation riskerar på sikt att urholka konkurrens- och attraktionskraften i Sverige. Vi lämnar inga konkreta förslag avseende skatteområdet.

En generell rekommendation är att regeringen inrättar ett oberoende, högkompetent och rådgivande organ som med ett framåtblickande perspektiv gör kontinuerliga översikter av de svenska ramvillkoren i ett internationellt sammanhang. Det holländska WWR som funnits sedan mitten av 1970-talet skulle kunna vara en förebild.

Möjligheterna till en andra chans

I direktiven till utredningen ingår en översyn av lagstiftningen kring företagsrekonstruktion, för att ge fler företagare möjlighet till en andra chans. Men frågan om en andra chans påverkas inte enbart av rekonstruktionslagstiftningen. Andra relevanta problem som lyfts fram gäller det s.k. företrädaransvaret, regelverket kring kreditupplysningar samt offentlig upphandling. I flera fall är den svenska lagstiftningen mindre gäldenärsvänlig än i våra grannländer. För att hantera detta föreslår vi att det skatterättsliga företrädaransvaret utreds. Likaså bör kreditföretagens hantering av betalningsanmärkningar ses över. Vi rekommenderar också att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att ta fram en handledning till hur kraven på finansiell stabilitet hos leverantörerna ska hanteras vid upphandlingar. I dag formuleras vissa skallkrav hos kreditupplysningsföretagen, vilka kan diskvalificera företag som hamnat i tillfälliga betalningsproblem. Det viktiga i uppdraget är att hitta en balans mellan möjligheterna till en andra chans och de offentliga inköparens legitima krav på att leverantörerna ska klara att fullgöra sina åtaganden.

När det gäller rekonstruktion finns ekonomisk forskning som analyserar sambandet mellan insolvenslagstiftning och entreprenörskap. Där konstateras bland annat att företagare som misslyckats med ett affärsprojekt ofta skaffat sig värdefulla erfarenheter som kan vara användbara om de får möjlighet att starta på nytt. Dessutom har möjligheterna till en andra chans stor betydelse för presumtiva före-

tagare. Motivationen att engagera sig i entreprenörskap påverkas förutom av grundläggande faktorer som marknad, efterfrågan, tillgång till kapital m.m. även av lagstiftning och rädslan för att misslyckas. Det handlar om negativa samhällsattityder till ekonomiskt misslyckande och en stigmatiserande effekt kopplat till detta. I en studie från Tillväxtanalys konstateras att reducerade hinder för misslyckande uppmuntrar till ett tillväxtorienterat och innovativt entreprenörskap. Samtidigt kan en gäldenärsvänlig lagstiftning även ha vissa negativa effekter i form av försämrade kreditmöjligheter.

När det gäller företagsrekonstruktion lämnar vi förslag som kan delas upp i fyra kategorier. Inledningsvis konstateras att antalet rekonstruktioner i dag är lågt i förhållande till antalet konkurser, vilket delvis kan förklaras av begränsad kunskap hos företagen om rekonstruktion. Men också av att konkurs många gånger framstår som ett mindre riskfyllt alternativ. Staten bör därför öka företagets kunskap om möjligheterna genom sina myndigheter och via webbplatsen verksamt.se.

Därefter följer fyra förslag kopplade till möjligheterna att minska kostnaderna i samband med företagsrekonstruktion, som i dag bedöms vara höga. Det handlar om en koncentration till ett mindre antal domstolar, som får möjlighet att bygga upp specialistkompetens, samt förslag om att rätten ska pröva rekonstruktörens arvode, införa ett s.k. separat ackord med en förenklad process för mindre företag samt att rekonstruktören ska kunna agera som förvaltare i en eventuell konkurs.

Ytterligare fyra förslag presenteras som syftar till att skapa ökade förutsättningar för att uppnå en lyckad rekonstruktion. Där föreslår vi att rättshandlingar som gäldenären företar utan samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighet, att rekonstruktörens skadeståndsskyldighet ska regleras i lag, att reglerna om gäldenärens avtal ska ändras för att bli mer lika reglerna vid en konkurs, samt att gäldenärer och borgenärer ska kunna träffa särskild uppgörelse, s.k. utvidgat ackord.

Avslutningsvis lyfter vi två förslag som syftar till att öka borgenärens förtroende för rekonstruktionsprocessen. Det handlar dels om att förslag till rekonstruktör ska föregås av kontakter med borgenärerna, dels om ett ökat beviskrav och något mer information redan i samband med ansökan om rekonstruktion.

Entreprenörskap och innovation för att bemöta samhällsutmaningar

Sverige står i dag, liksom stora delar av världen, inför en rad globala utmaningar. Det handlar ofta om utveckling av nya sociala eller tekniska lösningar, som varken enskilda aktörer eller branscher har förutsättningar att hantera. Därför kan strategiska satsningar, nationella prioriteringar och koordinering av samverkansaktiviteter spela en viktig roll. Det kan också leda till bättre möjligheter för entreprenörer att utveckla innovationer som inte bara bidrar till lösningar på de svenska problemen utan som även kan skapa en grogrund för globala marknadsframgångar.

Vi anser att den svenska politiken vad gäller såväl samhällsutmaningar som främjandeinsatser (se kapitel 6) bör utgå från de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Av dessa 17 mål bör Sverige fokusera på ett mindre antal där vi förväntas ha komparativa fördelar eller där behovet är särskilt uttalade i ett svensk perspektiv. Vi bedömer dessa områden för det första vara hälsa, vård och omsorg, för det andra urbanisering och migration och slutligen klimat-, miljö- och energiområdena.

En av de faktorer som har störst påverkan på möjligheterna att hantera globala utmaningar är utvecklingen inom kommunikations- och digitaliseringsområdet som vi gick igenom i kapitel 2. Vi ser ny teknik som ett medel och inte främst en utmaning. Ny teknik skapar förutsättningar för effektivisering och utveckling av nya digitala tjänster och affärsmodeller. Några exempel är utvecklingen av den så kallade delningsekonomin, e-handeln, big data, robotik, artificiell intelligens, automatisering och cirkulär ekonomi.

Ett område där digitaliseringen kan få en stor betydelse är utmaningarna inom hälsa, vård och omsorg. Detta är stora samhällssektorer, med många sysselsatta och risk för ökande kostnader till följd av en allt större andel äldre i befolkning, nya tekniska och medicinska framsteg (men också sjukdomar) och ökad medvetenhet och efterfrågan på olika insatser från medborgarna. Samtidigt kan ny teknik och digitala lösningar bidra till ökad effektivitet och minskade kostnader. Men för att lyckas behövs både utbildningsinsatser och ett ledarskap som bejaktar innovation. Vi förslår därför ett antal insatser som handlar om prestationsbaserade anslag, utveckling av kvalifice-

rade tjänster, tillgång till s.k. big data utan att patientintegriteten hotas, regionala testbäddar, internationella jämförelser och kontinuerliga utvärderingar.

En annan aktuell samhällsutmaning handlar om ökande urbanisering och migration. Under senare år har en allt större andel av jordens befolkning koncentrerats till städer, med åtföljande utmaningar när det gäller bland annat infrastruktur, transporter, klimat- och miljöpåverkan. Likaledes har även de ökade flyktigströmmarna bidragit till ett hårdare tryck på boende och infrastruktur. Vår bedömning är att migrationen kan förväntas öka på sikt även om nivåerna blir betydligt lägre än 2015. Rätt hanterat är det en tillgång för en ekonomi.

Sverige ligger relativt långt framme i arbetet med hållbara städer men presterar mindre väl när det gäller integration. Det tar lång tid innan uppehållstillstånd också resulterar i ett arbete eller eget företagande. Vi föreslår insatser som syftar till snabbare integration av nyanlända på arbetsmarknaden genom nya uppdrag till lärosäten, erfarenhetsutbyte med andra länder (exempelvis Tyskland), innovationstävlingar, en ”entreprenörsförmedling” kombinerat med ett mentorskap som kan matcha företagsbehov mot kompetens hos flyktingar och personer med utländsk bakgrund som redan är verksamma i Sverige. Boendefrågan kan på kort sikt bara lösas genom ett bättre utnyttjande av befintliga bostäder och vi förordar ökade möjligheter för andrahandsuthyrning och bostadsdelning.

För att möta utmaningarna inom klimat-, miljö- och energiområdet har Sverige tagit fram det ambitiösa s.k. generationsmålet, dvs. nästa generation ska ärva en bättre miljö än dagens. Som ett verktyg för omställningsarbetet har EU-kommissionen under senare år bland annat presenterat ett program för en mer cirkulär ekonomi. Grundtanken är energi- och resurseffektivitet ska minska åtgången av olika typer av råmaterial. Samtidigt ska nyproduktion ersättas med ökade reparationer, återanvändning och återvinning. Det kan exempelvis handla om att förlänga livslängden på olika produkter, dela på resurser eller ställa om till affärsmodeller där företagen säljer funktioner istället för varor och tjänster. Redan i dag finns exempel på företag som utvecklat nya affärsmodeller, som Houdini Sportswear (reparation och återvinning av sportkläder), AirBnB och Uber (delning av bostäder och transportlösningar genom digitala plattformar).

Vi lämnar ett stort antal förslag som berör klimat, miljö och energi. Inledningsvis handlar det om att den svenska regeringen bör verka för harmonisering av regelverk inom EU, samt en översyn och uppföljning av nationella regelverk, med ökad ambition om återvinning. Inom regelområdet lyfts förslag på att ändra reglerna för producentansvar, identifiera och reducera hinder för entreprenörskap inom kommunal avfallshantering, samt koppla vissa främjande insatser till krav på klimatsmarta lösningar (t.ex. transportbidrag). För att öka incitamenten för mer cirkulära affärsmodeller föreslås en analys av bl.a. möjligheterna med skatteväxling, minskad moms för vissa varor och tjänster, skattebefrielser för vissa tjänster och ett utökat reparationsavdrag. Samtidigt vill vi påpeka att cirkulära modeller inte alltid är eftersträfvansvärda ur ett miljöperspektiv.

Regeringen bör även uppmuntra till mer funktionsupphandling och prioritera gröna lösningar, samt ge Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag att utveckla standardiserade mått och kriterier för detta. Vi föreslår även ökade anslag till forskning och innovation som kan bidra till ökad resurseffektivitet och cirkulära system. Staten bör även överväga att bidra med operationellt stöd för ökad industriell symbios, exempelvis genom kartläggningar av produktflöden, etablering av samverkansplattformar och matchning av privata medel för samverkan. Det behövs också satsningar på information och kunskap, exempelvis om produkters miljöpåverkan, resurseffektiva affärsmodeller och främjandeinsatser (t.ex. via en internetbaserad portal), ett uppdrag till SCB om att ta fram statistik och data för uppföljning samt att hållbarhetsaspekter integreras i undervisning på olika nivåer.

Avslutningsvis presenterar vi ett antal generella förslag, som kan öka möjligheterna att utveckla entreprenörskap och innovation inom flera områden som präglas av samhällsutmaningar. Det handlar inledningsvis om behovet av att göra tydligare nationella prioriteringar, för att kunna koncentrera begränsade resurser till områden där Sverige har bäst förutsättningar att lösa problem och utveckla internationell konkurrenskraft. Dessa prioriteringar ska löpande revideras i en bred, inkluderande process med olika samhällsaktörer. För att klara många av samhällsutmaningarna i framtiden är det även nödvändigt att bygga upp internationella samarbeten med aktörer med kompetenser som kompletterar svenska styrkeområden. I den mån offentliga medel används ska detta vara samhällsekonomiskt

motiverat. Som tidigare föreslagits (se ovan) bör både den reguljära upphandling som sker i form av funktionsupphandling och innovationsupphandling med koppling till samhällsutmaningar ska öka. Vi anser även att det finns större utrymme för att använda innovations-tävlingar och crowd-sourcing.

Sverige som kunskaps- och innovationsnation

Kunskapsuppbyggnad och kunskapsförstärkning är nödvändigt för ett framgångsrikt entreprenörskap och avancerade innovationer som kan stärka det svenska näringslivets långsiktiga konkurrenskraft. Hela utbildningskedjan – från skola till forskning – måste genomsyras av kvalitet. Detta förutsätter att det finns tillgänglig kompetens, högkvalitativ utbildning och forskning inom relevanta områden. Bristen på kompetens förefaller i dag vara det absolut största tillväxthindret. Tillgång till kompetens bidrar till lokalisering av starka FoU-miljöer vilket skickar en stark signaleffekt till andra företag. Det är i sin tur en förutsättning för att attrahera utländska företags forskningsinvesteringar samt att behålla och öka inhemska företags forskningssatsningar.

Mätt som andel av BNP har Sverige under en lång period tillhört de ledande länderna när det gäller satsningar på forskning och utveckling (FoU). Samtidigt är stora investeringar i FoU ingen garanti för en hög och uthållig tillväxt. Alla forskningsresultat blir inte användbara i näringslivet och det är långt ifrån säkert att forskningssatsningar leder till utveckling och innovationskraft i samma land.

Sverige rankas även högt i olika innovationsmätningar. Det beror till stor del på våra storföretags FoU-investeringar. När det gäller andel av företagets försäljning som består av nya innovationer, export av medel- och högteknologiska produkter och export av kunskapsintensiva tjänster ligger Sverige i dag något under EU-genomsnittet. Dessutom har näringslivets satsningar på FoU-investeringar i Sverige minskat, även om Sverige fortfarande tillhör toppen när det gäller de totala belopp som investeras i FoU.

I vilken utsträckning kunskap och forskningsresultat används i befintliga företag och genererar nya innovativa och entreprenörsdrivna företag i Sverige beror på den förda politiken – ramvillkoren – inom ett stort antal policyområden. I en aktuell utvärdering av

svensk forsknings- och innovationspolitik konstaterar OECD att det gjorts ambitiösa offentliga forskningsinsatser under senare år. Effekterna på den vetenskapliga kvaliteten inom lärosätena tycks dock vara måttliga, delvis p.g.a. ett svagt ledarskap men även bristande fokusering och incitamentsstrukturer för forskarprestationer och samverkansinsatser.

För att öka kvaliteten och tydliggöra incitamenten föreslår vi att den konkurrensutsatta delen av forskningsanslaget ökar till 50 procent under en 5–10 års period. Vi vill också införa ett nytt och bredare kriterium för samverkan. Vi föreslår även ökade krav på ledarskapet inom akademien, en konsolidering av forskningsfinansieringen till färre och större program samt fortsatt stöd till rekrytering av internationella spetsforskare.

När det gäller kompetensförsörjning lägger vi ett antal förslag som handlar om utbildningssystemets utformning. För skolan handlar det om en rättvisare bedömning genom vidareutveckling och verkställande av förslag från en tidigare utredning om nationella prov, förstärkta insatser för ökad kompetens inom matematik och digitalisering på olika nivåer och ett utvidgat uppdrag till lärosätena om kontinuerlig vidareutbildning av högskoleutbildade. Vi lämnar även förslag som syftar till ökad involvering av näringslivet, bl.a. en snabbare hantering av ansökningar som berör rekrytering av utländsk kompetens.

Det blir allt viktigare att utveckla tvärspektoriell samverkan mellan olika grupper för att hantera de samhällsutmaningar som vi står inför - nationellt och globalt. Vi ställer oss därför bakom de ökade anslag till Vinnova och Rise via Testbädd Sverige som syftar till att samordna forskningsinsatser kring vissa frågor (snarare än discipliner), kommersialisering och tillgängliggöra demonstrations- och testanläggningar. Delar av dessa anslag bör kunna användas för att se över behovet av kommunikation, operativt stöd och finansiering till mindre och medelstora företag så att också dessa kan ta del av den svenska forskningsinfrastrukturen.

För att uppmuntra lärosätens engagemang i innovation och samverkan föreslår vi att lärarundantaget behålls, men att varje lärosäte själv kan besluta om vilken policy man vill tillämpa för intellektuella äganderättigheter. Vi tycker även att regeringen tar ett initiativ till en översyn av sekretesslagen, kombinerad med en anmälningsplikt avseende immaterialrättsligt ägandeskydd för anställda. För att öka

rörligheten mellan akademi och andra sektorer anser vi att erfarenhet av relevant innovationsverksamhet och forskning inom andra sektorer (t.ex. erfarenheter av klinisk prövning och forskning i Life Science-sektorn) bör tillmätas större betydelse vid lönesättning och tjänstetillsättning. Vi lämnar även förslag på att utvecklingen av campus-baserade mötesplatser ska tillgodoräknas i det nya samverkans-kriteriet. Likaså föreslår vi att innovationskontorens rådgivning i tidiga skeden bör kunna öppnas även för fristående innovatörer med kvalificerade idéer.

Avslutningsvis resonerar vi kring ett avskaffande av taket för avdrag för FoU-anställda, kombinerat med en sänkning av subventionsgraden från tio till fem procent för att stärka bevekelsegrunderna för näringslivets forskningssatsningar i Sverige. En utredning rörande av små och medelstora företags möjligheter att få stöd i immateriella rättsfrågor rekommenderas också.

Ett effektivare främjarsystem

Dagens främjarsystem består av ett stort antal aktörer och insatser på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Omfattningen på statens investeringar varierar beroende på hur man definierar främjarsystemet, våra siffror visar på en spridning från 6,5 miljarder vid en konservativ bedömning till nästan 100 miljarder när alla tänkbara former av stöd inkluderas (tabell 6.2). Vi bedömer att den förstnämnda siffran bäst speglar statens nettokostnad för företagsfrämjande insatser. Många politikområden har insatser som riktar sig till individer och företag, men det huvudsakliga syftet är inte alltid att bidra till näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt. Överlag är främjarsystemet oöverskådligt och i till stora delar omöjligt att utvärdera så som det organiseras i dag.

Vi anser att fyra övergripande principer bör vägleda främjandeinsatserna:

- En utgångspunkt för de offentliga innovationsfrämjande insatserna bör om möjligt vara de globala utmaningar som redogörs för i kapitel 4.
- Fördelning av offentliga medel ska styras efter regioners behov och utfallet av olika insatser inom respektive region.

- Främjandet bör organiseras utifrån behov hos tre huvudsakliga behovskategorier: nyetablering, tillväxt och tillämpad FoU.
- Ansvar för samordning av främjandeinsatser ska läggas hos ett fåtal aktörer med Näringsdepartementet som huvudansvarig.

De globala utmaningar som berördes i kapitel 4 är tydliga exempel på områden där det behövs radikala innovationer, men där osäkerheten om utfallet av olika satsningar är betydande samtidigt som de samhällsekonomiska effekterna kan vara avsevärda. Med andra ord är detta ett typexempel på när det kan vara motiverat med ett offentligt åtagande. Dessa globala samhällsutmaningar bör kombineras med mer specifika svenska samhällsutmaningar och insatserna bör riktas mot sektorer där Sverige har särskilt goda förutsättningar att bidra (se kapitel 4).

Vi anser att överblicken och samordningen av statens främjarinsatser är en första förutsättning för ett effektivare system. Olika myndigheter har i dag överlappande uppdrag och företagen har svårt att hitta rätt i stödsystemet. Styrning och uppföljning försvåras av att målformuleringarna för programmen är alltför vaga. Vi föreslår därför att Näringsdepartementet får ett övergripande ansvar för samtliga främjarinsatser som syftar till innovation, tillväxt och internationalisering. De myndigheter eller lämpliga aktörer som får ett mer operativt ansvar måste också utrustas med resurser för sina respektive uppdrag.

Det behövs även en tydligare ansvarsfördelning mellan nationella och regionala aktörer. Eftersom många program och insatser i dag genomförs via regionalt utvecklingsansvariga aktörer med olika förutsättningar, föreslår vi en övergripande kartläggning i samverkan med berörda aktörer av vilka strukturer och funktioner som behövs. Delegering av program bör åtföljas av en konsekvensanalys med utgångspunkt i regionala förutsättningar och behov av kompetens och finansiella medel för genomförandet.

Beträffande frågan om samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande systemet är vår utgångspunkt att förslag på effektiviseringar måste grunda sig på vilka effekter olika åtgärder visat sig ge. Tyvärr är dagens effektutvärderingar otillräckliga i detta avseende. Vi har därför ingen solid vetenskaplig grund för att peka ut vilka program som bör utvidgas eller läggas ned. Det finns

flera orsaker till att dagens effektutvärderingar inte ger tillräcklig vägledning för framtida politiska prioriteringar. Fortfarande beställer de stödgivande myndigheterna egna utvärderingar, de samhällsekonomiska kostnaderna för insatserna inkluderas inte i analyserna, många positiva spridningseffekter är svåra att utvärdera och mångfalden av insatser gör det svårt att isolera effekterna av enskilda program.

Flera av de förslag vi lämnar syftar därför till att skapa bättre beslutsunderlag i framtiden. Det handlar om att öka förutsättningarna för utvärdering genom utveckling av uppföljningsbara mål, ett uppdrag till Tillväxtanalys att undersöka möjligheterna att utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser, en tydligare uppdelning mellan stödgivande och utvärderande myndigheter, samt en konsolidering av stöden till färre – men större – program och insatser. Det är viktigt att utvärdering sker av en oberoende instans och vi föreslår att Tillväxtanalys eller annan myndighet renodlas för att kunna genomföra professionella utvärderingar. Hela kedjan i främjandet måste beaktas, från uppföljbara mål till den samhällsekonomiska effekten.

Vi lämnar även förslag på en effektivare utformning av informationsinsatserna. Det första handlar om ökad digitalisering, genom att uppdra åt Bolagsverket och Tillväxtverket att fortsätta utvecklingen verksamt.se. Information och rådgivning bör på sikt kunna ske via nätet i allt högre utsträckning. Slutligen förordar vi en fortsatt fokusering av statens finansieringsinsatser till tidiga skeden och där branschmässiga eller geografiska begränsningar undviks.

För att stimulera efterfrågedriven innovation som kan bidra till att skapa nya marknader för innovativa företag, lyfter vi avslutningsvis fram fyra förslag. Inom upphandlingsområdet föreslår vi en ökad användning av funktionsupphandling, ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten rörande mindre myndigheters och kommuners behov av operativt stöd och riskdelning, samt att krav på innovationsdrivande upphandling bör finnas i myndigheternas regleringsbrev. Vi föreslår även ett kompletterande program inom forskning och innovation som utgår från myndigheters behov, med inspiration från det holländska programmet SBIR och det brittiska programmet SBRI.

Avslutningsvis föreslår vi att dokumentation kring främjandeinsatser ska bli tydligare och tillgänglig på olika nivåer – kommun, landsting/länsstyrelser och nationellt.

Konsekvensanalys

Konsekvensanalysen omfattar de statfinansiella effekterna, jämställdhetsaspekter och eventuella kostnadsökningar för företagen. Vi finner att de statsfinansiella effekterna är små liksom konsekvenserna för jämställdhet och företagens kostnader. Den totala kostnaden uppskattas ligga i häradet 600–700 miljoner kronor.

1 Det svenska innovations- och entreprenörsklimatet

Uppdrag och forskningsbakgrund

”the inventor produces ideas, the entrepreneur ‘gets things done’ ... an idea or scientific principle is not, by itself, of any importance for economic practice.”
(Joseph Schumpeter)

1.1 Inledning

Under de senaste decennierna har synen på entreprenörens roll i dynamiska och tillväxt drivande processer reviderats radikalt. Från att ha varit mer eller mindre frånvarande i de dominerande tillväxtmodellerna i åtminstone ett halvt sekel, anses i dag entreprenören vara kritiskt viktig i värdeskapande ekonomiska processer. Den rollen var tidigare förbehållen storföretagen och massproduktion av standardiserade produkter. I dag har en kombination av inkomstökningar, teknikutveckling och konsumentpreferenser öppnat upp för mindre och nystartade företag med ett mer varierat utbud.

Synen på storföretagens roll stärktes av de tillväxtmodeller som sedan mitten på 1980-talet lyft fram kunskap – forskning och utveckling (FoU) samt utbildning – som avgörande för ekonomisk tillväxt och ett växande välstånd. Kunskapssatsningar, privata och offentliga, beskrevs som motorn i tillväxtprocessen. Hackade motorn var det bara att öka offentliga FoU-investeringar eller stimulera privata för att tillväxten återigen skulle skjuta fart.

I dag är synen betydligt mer nyanserad och framför allt finns en större förståelse för att kunskap (brett definierat) snarare ska ses som bränslet medan entreprenören kan karaktäriseras som motorn

i ekonomisk utveckling. Tillväxtens mikrofundament kan då beskrivas som mötet mellan en individ eller idé och de institutionella förutsättningar – lagar, regelverk och normer – som möjliggör att en idé materialiseras i form av ett nytt eller växande företag. Ser vi tillbaka råder inget tvivel om att samspelet mellan individ och institutionellt ramverk har drivit på den ekonomiska utvecklingen: Henry Ford, Ingvar Kamprad, Bill Gates, Steven Jobs, Larry Page, Sergej Brin och Niklas Zennström är några exempel på entreprenörer som gjort skillnad. Det utesluter naturligtvis inte att makroinriktade åtgärder (penning- och finanspolitik) tidvis måste vidtas för att stabilisera en ekonomi.

Slutsatsen av dessa insikter är att den tidigare – i viss mån fortfarande dominerande – fokuseringen i tillväxtpolitiken på kunskaps-satsningar måste kompletteras med andra åtgärder. Kunskapsuppbyggnad är inte tillräckligt; kunskapen måste också omvandlas till varor och tjänster för att komma samhället till godo. Kunskap omvandlas inte per automatik till innovationer, växande företag och ökat välstånd. För detta krävs institutioner och drivkrafter som gynnar företagande och entreprenörskap. Följaktligen bör en tillväxtfrämjande ekonomisk politik vila på vad som skulle kunna kallas ett entreprenörs- och innovationspolitisk ramverk där fundamenten består av:

- Kunskapshöjande åtgärder, dvs. en globalt konkurrenskraftig forskning och utbildning på olika nivåer.
- Kunskapsomvandlande åtgärder, dvs. mekanismer som möjliggör att ny och befintlig kunskap kan användas (och därmed spridas) för att starta företag och testa idéer på marknaden.

Det innebär att individuella drivkrafter och initiativ bör få ett betydligt större utrymme i utformandet av den ekonomiska politiken. I takt med att ekonomin blir alltmer internationellt sammanflätad och konkurrensutsatt ökar också behovet av förnyelse och därmed också betydelsen av att motorn i ekonomin, entreprenören, får tillgång till bra bränsle. Detta är avgörande för att Sverige ska kunna bygga attraktions- och konkurrenskraft i en globaliserad omvärld.

I de följande kapitlen kommer vi att redovisa våra förslag vad gäller de mer generella frågeställningar som specificeras i direktiven. Direktiven innehöll dessutom ett uppdrag att komma med förslag

till författningsförändringar med avseende på företagsrekonstruktion. I Del 2 av betänkandet finns en detaljerad redogörelse för de förändringar som vi föreslår vad gäller företagsrekonstruktion, inklusive en genomgång av gällande rätt, en internationell utblick och författningskommentarer.

Del 1 av betänkandet inleds nedan med en sammanfattning av uppdraget, därefter en historisk tillbakablick av entreprenörens betydelse samt avslutningsvis en kortfattad genomgång av den relevanta forskningslitteraturen. I de övriga sex kapitlen behandlas de fem tematiska områden som angivits i direktiven samt en avslutande konsekvensanalys av förslagen. Utöver en uppsättning förslag i kapitel 2–6 innehåller kapitel 2 också bedömningar eller rekommendationer rörande frågeställningar som kan aktualiseras längre fram i tiden men där det är viktigt att redan idag ha en beredskap för kommande förändringar. Dessutom återfinns en sammanfattning av förslagen vad gälla rekonstruktion i kapitel 3.

Rapporten i övrigt är upplagd så att kapitel 2 tar sig an de mer övergripande ramvillkoren eller institutionerna som på sikt är avgörande för entreprenörskap, innovation, näringslivets dynamik och ekonomisk tillväxt. Inledningsvis sammanfattar vi diskussionen kring den tekniska utvecklingen och vad den kan förväntas betyda för entreprenörskap och sysselsättning liksom för den ”svenska modellen”. De katastrofscenarier som med jämna mellanrum dyker upp fäster vi mindre tilltro till och hittar stöd för detta i ny forskning. Beträffande ramvillkoren uppmärksammar vi arbetsmarknad, socialförsäkringssystem, kompetensförsörjning, marknadskonkurrens och produktivitet, boende och infrastruktur samt entreprenörsskatterna i en internationell jämförelse.

Därefter tas insolvensfrågorna upp i kapitel 3 med fokus på rekonstruktionsförfarandet. Utöver en sammanfattning av de förslag som utförligt redovisas i del två av betänkandet, pekas även på en del andra omständigheter som bedöms vara av vikt i ett insolvenssamband. Vi diskuterar hur företrädaransvaret, betalningsanmärkningar och kreditbedömningar vid offentlig upphandling kan förväntas påverka möjligheterna att komma tillbaka efter att företaget gått i konkurs eller hamnat i betalningssvårigheter och i viss mån också kompetensförsörjningen.

I det följande kapitel 4 presenteras de samhällsutmaningar som vi definierat som mest betydelsefulla och där det svenska entreprenörskapet och innovationerna bedöms ha störst möjlighet att bidra nationellt såväl som globalt. Utgångspunkten är de globala utvecklingsmålen och 2030-agendan.

Som vi påpekat ovan är kunskap ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för såväl tillväxt som entreprenöriella och innovativa processer. Kapitel 5 innehåller en förslagskatalog på hur Sverige kan stärkas som kunskapsnation. Förslagen sträcker sig från skola till forskningssatsningar och fördjupade kontakter mellan akademi och näringsliv. Vårt fokus ligger på incitament och kvalitet.

I kapitel 6 går vi vidare med en genomgång och kartläggning av olika främjandeinsatser för att stärka entreprenörskap och innovation. Vi konstaterat att systemet är oöverskådligt med en hel del överlappningar och oklara mandat för olika aktörer. Kapitlet utmynnar i hur systemen skulle kunna samordnas och effektiviseras genom bl.a tydligare målformuleringar och utvärderingskrav. Avslutningsvis presenterar vi i kapitel 7 en konsekvensanalys av våra förslag.

1.2 Beskrivning av uppdraget

1.2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade den 5 februari 2015 att tillsätta en utredning om Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige. Uppdraget lämnades till Pontus Braunerhjelm, som särskild utredare. Utredningens uppdrag var att identifiera hinder och möjligheter, samt lämna förslag på åtgärder, för att förbättra och utveckla innovations- och entreprenörskapsklimatet i Sverige. I direktivet specificerades fem tematiska områden som skulle analyseras:

- Ramvillkorens påverkan på entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga
- Företagsrekonstruktion
- Samordning och effektivisering av det innovations- och företagsfrämjande stödet
- Rörlighet, ökad samverkan samt ökat nyttiggörande av forskningsresultat

- Förmågan att möta samhällsutmaningar

I sammanfattningen av direktiven specificerades särskilt nio uppgifter:

- göra en översyn av hur centrala ramvillkor påverkar förutsättningarna för entreprenörskap, innovation och omställningsförmåga och vid behov lämna förslag på förbättringar av ramvillkoren,
- redogöra för hur beskattningen av entreprenörer och ägare av företag är utformad i ett urval av viktiga konkurrentländer,
- göra en översyn av vissa regler för företagsrekonstruktion och lämna de förslag till författningsändringar som behövs,
- se över, analysera och lämna förslag på hur det svenska innovations- och företagsfrämjande stödet kan samordnas och effektiviseras, med särskilt fokus på tillväxt i företag inklusive internationalisering,
- utreda hur man inom ramen för befintliga strukturer kan öka möjligheterna till samverkan mellan universitet och högskolor, institut, offentlig sektor i övrigt och näringsliv och öka nyttiggörandet av forskningsbaserad kunskap,
- analysera hur matchning mellan idéer och entreprenörer möjliggörs i dag, hur licensiering används som ett sätt att kommersialisera vid universitet, högskolor och institut gentemot näringslivet, samt mot bakgrund av analysen lämna förslag på hur detta ytterligare kan förbättras,
- analysera hinder för rörlighet mellan olika sektorer och anställningsformer och mot bakgrund av analysen ge förslag på hur systemen effektivare kan stödja rörlighet,
- analysera och lämna förslag på hur man kan förbättra möjligheterna att utveckla lösningar på samhällsutmaningar genom innovation och entreprenörskap, samt
- analysera och lämna förslag på hur utvecklingen av affärsmodeller inom cirkulär ekonomi kan underlättas, för att underlätta för innovationer som bidrar till en hållbar utveckling.

Utredaren skulle enligt direktivet senast den 25 oktober 2015 delredovisa de slutsatser som bedömdes ha bäring på regeringens forsknings- och innovationspolitik. Uppdraget i sin helhet ska slutredovisas den 16 oktober 2016. Utredningens direktiv framgår av Dir 2015:10.

1.2.2 Avgränsningar

I uppdraget ingår en komparativ redogörelse av entreprenörs- och ägarskatter i ett urval konkurrentländer. Utöver denna redogörelse omfattar uppdraget inte skatte- och socialavgiftsfrågor.

Vårt fokus ligger på aktörer och processer som kan förväntas ha en positiv effekt på kunskapsuppbyggnad och förnyelse. Ibland skiljer man i litteraturen mellan levebröds-, nödvändighets- och möjlighetsbaserat entreprenörskap. Den två förstnämnda typerna baseras på verksamhet som startas därför att en individ t.ex. förlorat sin tidigare anställning eller inte kan hitta någon annan försörjningskälla och faller i regel utanför vår definition av entreprenörskap. Möjlighetsbaserat entreprenörskap bygger på att en individ ser en potentiell affärsmöjlighet. Det är den typen av entreprenörskap som vi riktar uppmärksamheten mot i utredningen.

1.2.3 Utredningens arbete

Uppdraget har i enlighet med direktivet genomförts i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) genom dels löpande avrapporteringar till ansvarigt statsråd/statssekreterare, dels Regeringskansliets medverkan i den expertgrupp som kopplats till utredningen. Under utredningens arbete har totalt åtta möten med expertgruppen genomförts.

I samband med en avrapportering för statssekreterare Oscar Stenström den 16 november 2015 framfördes även önskemål om en delredovisning med fokus på cirkulär ekonomi. Detta resulterade i en separat underlagsrapport, som överlämnades den 25 januari 2016. En delrapport har också överlämnats den 23 oktober 2015 avseende de delar i utredningen som bedömdes vara av relevans för den kommande forskningspropositionen.

Expertgruppen har bestått av företrädare för Regeringskansliet (Närings-, Finans-, Utbildnings-, Social-, Utrikes- och Justitiedepartementet), myndigheter (Tillväxtverket, Tillväxtanalys, Vinnova, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten), näringslivsorganisationer (Svenskt Näringsliv och Företagarna), forskning (Stockholms universitet och RISE), samt representanter för Almi Företagspartner AB, Swedish Private Equity & Venture Capital Association (SVCA), Bankföreningen, svenska rekonstruktörer och den ideella sektorn. Experterna har bistått utredningen med synpunkter och faktaunderlag i olika frågor.

I enlighet med direktiven har utredaren även sammankallat en referensgrupp huvudsakligen bestående av entreprenörer. Dessa har representerat nystartade, små och medelstora företag, samt en svensk science park, fördelade på ett flertal branscher, regioner och företag i olika skeden av sin verksamhet. Referensgruppen har under utredningsperioden haft nio möten.

Utredaren har också biståtts av ett kansli, som letts av huvudsekreterare Johan Kreicbergs, samt Ek dr Maria Lindqvist, professor i civilrätt Annina Persson och Kammarrättsråd Andreas Sundberg. Särskilda uppdrag har även lagts ut på ett antal experter och forskare med kompetens inom olika områden av betydelse för utredningen.

Efter denna sammanfattning av direktiven övergår vi till att kortfattat beskriva den forskningsbakgrund mot vilken uppdraget genomförs.¹ Innan vi fördjupar oss i tidigare forskningsresultat kommer vi dock att förklara begreppen entreprenör, innovation och uppfinning.

1.3 Några definitioner: Entreprenör, innovation, uppfinnare och vetenskaplig upptäckt²

Vårt fokus ligger på entreprenörskap och innovation. Vi ska därför ägna ett par sidor åt att definiera dessa begrepp och förklara hur de skiljer sig från uppfinningar och vetenskapliga upptäckter.

¹ För mer detaljer information om direktiven hänvisas till bilaga 1.

² För en mer utförlig genomgång av entreprenörs- och innovationsbegreppet, se Braunerhjelm (2011).

I forskningslitteraturen finns en rad olika definitioner av entreprenörskap som baseras på både egenskaper och funktion (Wennekers och Thurik 1999). Bland de vanligen förekommande återfinns Schumpeters (entreprenören stör ekonomins jämviktsläge), Knights (omvandlar osäkerhet till kalkylerbar risk) och Kirzners (utnyttjar pris-skillnader och driver ekonomin mot jämvikt).³ Mer moderna tappningar skiljer på entreprenörskap som sker genom att ett nytt företag startas, eller inom ett redan existerande företag (intraprenörskap), i individbaserade nätverk eller genom s.k. socialt entreprenörskap. Vad som förenar dessa olika dimensioner av entreprenörskap är någon form av förnyelse och i regel finns även en tillväxtambition. Vi använder oss av följande definition:

Entreprenörer är ekonomins förändringsagenter och bidrar till förnyelse och dynamik oavsett var de verkar. Avser entreprenörskapet en nyetablering tar entreprenören risken för verksamheten och ansvarar också för resultatet av verksamheten.

Definitionen sammanfaller väl med Schumpeters (1911) ursprungliga definition av entreprenören som förändringsagent (agent of change). När vi i det följande refererar till entreprenör ska detta förstås i bred bemärkelse – förnyelseagenten oavsett om detta sker inom ett existerande företag, är en nyetablering eller riktar sig mot social verksamhet.

Entreprenören är emellertid sällan en uppfinnare och än mer sällan en forskare. En uppfinning kan förstås som en apparat, metod eller process med ett visst mått av teknikinnehåll som framtagits av en eller flera individer. Den kan vara patentbar eller öppet tillgänglig och bygger ofta på en tillämpning av ny teknologi eller en vetenskaplig upptäckt. Den senare är något som framkommit genom att vetenskapliga metoder tillämpats på ett specifikt problem vilket lett till resultat som därefter utsatts för sedvanlig vetenskaplig kontroll och granskning.

Notera att varken en uppfinning eller en vetenskaplig upptäckt innebär att ekonomiskt värde eller samhällsnytta skapats. För att detta ska ske måste den nya kunskapen – uppfinningen eller upptäckten – få ett användningsområde som täcker något slags behov. Entreprenören är en central länk i dessa processer: genom att kombinera ny kunskap med existerande, eller använda beprövad kunskap

³ Schumpeter (1911), Knight (1921) och Kirzner (1997).

på nya sätt, identifierar och testar entreprenören ett behov och en potentiell ny marknad. Då tas också steget från uppfinning/upptäckt till innovation, dvs. innovation definieras utifrån ett marknadsperspektiv:

Innovation innebär att ett ekonomiskt värde kan kopplas till en ny vara eller tjänst, nya organisationsformer, nya insatsvaror eller nya marknader, eller kombinationer av dessa. Innovation spänner således över de flesta branscher och ekonomiska verksamheter.

Också vårt innovationsbegrepp bygger till stora delar på Schumpeters definition från 1911.⁴ Notera att ”ekonomiskt” värde innefattar innovationer utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Rondellen brukar exemplifiera en sådan innovation (färre olyckor som sparar liv och kostnader).

Även om entreprenören är kritiskt viktig för att innovationen ska äga rum involverar innovationsprocessen ett antal aktörer: uppfinnare, forskare och anställda som kommer med idéer, användare och kunder som efterfrågar nya varor, tjänster eller processer, säljare som kommunicerar idéer, finansärer som tror på det potentiella värdet och därför skjuter till kapital och kompetens samt offentliga och marknadskompletterande aktörer. Innovationsprocesser utvecklas således i relationer och genom utbyte av information mellan individer, företag och andra organisationer. Systemperspektivet är därför en viktig del i att förstå hur innovationer uppstår och är beroende av ramvillkorens utformning.⁵

Son nämnts ovan innebär våra definitioner av entreprenörskap och innovation att vad som brukar refereras till i litteraturen som levebröds- eller nödvändighetsföretagare faller utanför den följande analysen. Dessa typer av företag startas vanligtvis för att de generar en tillräcklig inkomst för en person eller familj att klara sig på, men det finns sällan någon ambition att bidra till förändring, förnyelse eller tillväxt.

⁴ Den är också snarlik OECD:s definition: ”Införandet eller genomförandet av en ny eller väsentligt förbättrad vara, tjänst eller process, nya marknadsföringsmetoder eller nya sätt att organisera affärsverksamhet, arbetsorganisation eller externa relationer.”

⁵ För en diskussion om skillnader i innovationsförutsättningar se Stiglitz (2014) som baserat på en teoretisk modell hävdar att den nordiska modellen är överlägsen den anglosaxiska, respektive Acemoglu m.fl. (2012) som framför den omvända ståndpunkten.

1.4 Varför är entreprenören viktig? En forskningsbakgrund⁶

I dag råder konsensus bland ekonomer och samhällsvetare om att ekonomisk tillväxt och produktivitet utveckling på lång sikt drivs av teknikutveckling och innovation, även om det finns skilda uppfattningar om vägen dit. Kunskapssatsningar har sedan länge utpekats som den enskilt viktigaste komponenten i ekonomisk tillväxt och tillmäts en väl så stor, eller rent av större betydelse, än kapital- och arbetskraftstillskott. Tveklöst är kunskap och kunskapsuppbyggnad avgörande för ekonomisk utveckling och ska ses som ett nödvändigt – men långt ifrån tillräckligt – villkor för att långsiktigt främja teknikutveckling och innovation, samt i förlängningen en uthålligt hög tillväxttakt och ett ökat välstånd.

Nedan kommer vi kortfatta att gå igenom de dominerande tillväxtmodellernas utveckling och vilken roll som entreprenörskap och innovationer ansetts ha. Vi börjar dock med en historisk tillbakablick.

1.4.1 En tillbakablick – den andra industriella revolutionen

Inom ekonomisk teori, och speciellt tillväxtteori, försvann entreprenören ur modellerna någon gång på 1930-talet. I takt med att allt mer sofistikerade matematiska jämviktsmodeller utvecklades fanns det inte utrymme för en så svårmodellerad och bångstyrig aktör som entreprenören. Samtidigt var det få som tvivlade på att entreprenören spelat en avgörande roll vid tidigare tillväxtsprång och ekonomiers utveckling. Det illustreras av den första industriella revolutionen under 1700-talet, men i än högre grad av den andra i slutet av 1800-talet, som präglades av stora tekniska genombrott – bl.a. elektriciteten och förbränningsmotorn, men också telefoni, rörliga bilder och olika sanitetsinnovationer. Detta la grunden för framväxten av nya företag och branscher som byggde på ny kunskap och teknologiska landvinningar.

⁶ Avsnittet drar på tidigare bidrag av Eliasson (2007), Acs m.fl. (2009), Braunerhjelm (2011) samt Braunerhjelm m.fl. (2012). Se dessa för ytterligare fördjupningar. Genomgången fokuserar på produktivitets- och tillväxteffekter av entreprenörskap och innovation. Ansatser som betonar innovationssystem och framkomst av innovationer tas upp löpande i senare kapitel (Lundvall 1992, Freeman 1995, Teece 1968, Edquist 2005, Stiglitz 2014, Dosi och Stiglitz 2014). För en översikt och kritisk granskning av innovationssystemslitteraturen och dess dynamiska effekter, se Carlsson (2007).

Karaktäristiskt för denna period var reformer som dels omfattade både kunskapsförstärkning (som obligatorisk skolgång), dels förbättrade möjligheter till omvandling och spridning av kunskap till samhällseliga nyttigheter (t.ex. skärpt konkurrens genom avskaffandet av skråväsendet och begränsat risktagande genom aktiebolag). Det skapade möjligheter för riskbenägna och framåtblickande individer att starta företag utan att sätta all sin egendom på spel. Det var ur denna mylla som många av dagens stora och fortfarande framgångsrika svenska företag växte fram.

Parallellt genomfördes handelsliberaliseringar, vilket innebar att nya marknader öppnades, handelsvolymerna ökade och länder specialiserade sig i högre utsträckning. Likaså ökade de gränsöverskridande investeringarna och människor reste mellan länder på ett enklare sätt än tidigare. Resultatet kunde avläsas i en hårdare konkurrens, ökad produktivitet, stigande löner och en högre levnadsstandard.

Denna dynamiska process tog dock ett abrupt slut i och med första världskrigets utbrott och den protektionistiska era som följde ända fram till slutet av andra världskriget.

Det finns all anledning att tro att Joseph Schumpeter (1911) som i början av 1900-talet var verksam i Wien – då världens centrum för såväl vetenskap som konst – tog starkt intryck av den utvecklingen. År 1911 lanserade han sina banbrytande arbeten kring entreprenören som den främsta drivkraften i industriell omvandling, dynamik och tillväxt. Han såg kreativ förstörelse/skapande (mångfald, variation och marknadsselektion) som nödvändigt för den ekonomiska utvecklingen, där omfattande förändringar baserade i entreprenöriella aktiviteter varvades av långsiktig stabilitet. Långt senare har mycket av det Schumpeter förutspådde också visat sig vara riktigt. Exempelvis hävdar Baumol (2002, 2010) att entreprenöriella, radikala innovationer praktiskt taget förklarar all ekonomisk utveckling sedan 1700-talet. Emellertid blev den Schumpeterianska eran förhållandevis kort.

1.4.2 Från entreprenörs- till efterfrågedriven tillväxtpolitik

Under mellankrigsperioden var konjunktursvängningarna betydande och kulminerade med krisen på 1930-talet. Schumpeters entreprenörsdrivna tillväxtsyn fick stå tillbaka för en mer makroinriktad analys, ljuset riktades mot ekonomins efterfrågesida. Bland

pionjärerna för den inriktningen märks bl.a. Stockholmsskolan (Gunnar Myrdal, Erik Lindahl, Erik Lundberg m.fl.) men främst John Maynard Keynes arbeten. Genom att använda finanspolitik (skatter och offentliga utgifter), penningpolitik (räntor) och valutapolitik (förändringar i växelkursen) kunde staten påverka det samlade efterfrågetrycket i ekonomin och därmed dämpa konjunktursvängningarna. Vikten av entreprenörskap, företagande och andra utbudsrelaterade faktorer (t.ex. tekniska framsteg) röntte inte samma intresse. Modellerna föreföll också fungera väl, särskilt när det fanns outnyttjade resurser – främst arbetskraft – som kunde sysselsättas i produktiva verksamheter.

I slutet av 1950-talet började dock dessa modeller ifrågasättas i allt högre grad. Verkligheten stämde inte överens med modellen, vilket Robert Solow (1956, 1957) var först med att visa. Effekterna av ökade investeringar och sysselsättning förklarade endast en mindre del av den ekonomiska tillväxten. I stället var det andra och okända faktorer som tillskrevs det största ”förklaringsvärdet”. Detta blev känt som Solows tekniska residual.

Residualen antogs innehålla ny och förbättrad teknik, bättre utbildad arbetskraft samt innovationer. Senare forskning har påpekat att också organisatoriska förändringar, förändringar i branschsamansättningar och marknader, nyetablering och utslagning av företag bör ingå – det vill säga mycket av det som Schumpeter i sina tidigare arbeten kallade kreativ förstörelse.

Flera av dessa variabler har också en tydlig policyrelevans, men eftersom det inte gick att definiera vilka faktorer som främst påverkade tillväxt gick det följaktligen inte heller att dra några säkra policy slutsatser.

1.4.3 Kunskapsdrivna tillväxtmodeller

Det dröjde till slutet på 1980-talet innan tillväxtforskningen återigen sköt fart, främst genom Paul Romers (1986, 1990), Robert Lucas (1988) och Sergio Rebelos (1991) forskning kring kunskapsbaserade tillväxtmodeller. Denna ansats kallas också för den endogena skolan, eftersom den försöker visa att kunskapsinvesteringar drivs av vinst-

maximerande företag och individer (alltså är en del av modellen och inte exogen). Detta skulle åtminstone delvis förklara det tomrum (dvs. Solows tekniska residual) som fanns i de tidigare ansatserna.

Produktionsfaktorn kunskap (främst FoU) antogs bestå av dels den FoU som företagen själva tog fram, dels en samhällelig kunskapsstock tillgänglig för alla. Företagens FoU-satsningar var således delvis företagsspecifika, samtidigt som en del spillde över till den samhälleliga kunskapsstocken.

Mer specifikt antogs högtbildade ta fram ny FoU samtidigt som företagen drog på den samlade kunskapsstocken, dvs. tidigare forskningsrön. Detta ledde till ny teknik eller design som kombinerades med kapital för att tillverka nya kapitalvaror (halvfabrikat och andra insatsvaror). Tillsammans med arbetskraft, humankapital och kapital användes kapitalvarorna för att tillverka konsumtionsvaror. Produktion av kunskap, kapitalvaror och konsumtionsvaror kan ske inom ett företags olika divisioner eller dotterbolag, alternativt fördelas på flera företag. Marknaden antas vara karaktäriserad av monopolistisk konkurrens (flera företag tillverkar liknande produkter och produktionen sker med begränsade stordriftsfördelar).

Romers och flera andra ekonomers arbeten ledde till den ekonomisk-politiska slutsatsen att privata investeringar i kunskapsproduktion (FoU) var lägre än vad som var samhällsekonomiskt optimalt (Arrow 1962). Skälet var att kunskapsinvesteringarna spiller över till andra företag som kan tillgodogöra sig den kunskapen utan att behöva investera själva. Följaktligen finns skäl för staten att genom subventioner och skatteincitament stimulera fram ökade investeringar i FoU.

Det finns en intressant koppling mellan ovan beskrivna modeller och modeller i ekonomisk geografi som betonar täthet, kunskaps-spridning och dynamiska effekter. Kunskap sprids framför allt inom ett geografiskt begränsat område och följljaktligen är de ekonomiska effekterna koncentrerade till ett begränsat antal regioner eller städer.⁷

Neo-Schumpeterianer

Den första generationens kunskapsbaserade tillväxtmodeller modifierades under tidigt 1990-tal för att inkludera en viss typ av entreprenörer. Föregångare bland dessa s.k. neo-schumpeterianska mo-

⁷ Se Henderson and Thisse (2004).

dellbyggare var bland andra Segerstrom (1991, 1995), Aghion och Howitt (1992, 1998) samt Cheng och Dinopoulos (1992). Innovation modellerades som "forskningstävlingar" där vinnaren fick (tillfälligt) monopol samtidigt som annan kunskap blev föråldrad och företag slogs ut.

Dessa modeller gjorde anspråk på att ha fångat Schumpeters kreativa förstörelseprocesser, vilket till viss del är korrekt. Men samtidigt fokuserar den här typen av modeller på mycket specifika och avgränsade typer av innovation och entreprenörskap – FoU som närmast kan liknas vid forskarens arbete på de stora läkemedelsbolagen, men som har ganska litet att göra med entreprenörskap och innovation i en mer generell mening. Följaktligen blir de ekonomisk-politiska slutsatser som modellerna leder till också svåra att tillämpa mer generellt på innovation och entreprenörskap. Inte minst underskattas den roll som små och nystartade företag kan spela, och där innovationer sällan härrör ur forskning. Och de förmår naturligtvis inte heller fånga den tillväxt som möjliggörs av bättre organisationsformer, hårdare konkurrens m.m.⁸

En parallell och i viss mån överlappande forskningsinriktning har haft ambitionen att integrera neo-schumpeterianska tillväxtmodeller med insikter framsprungna ur forskningsområdet industriell organisation. Fokus för den forskningen har varit hur etableringshinder, strategisk FoU, strategisk samverkan m.m. påverkar innovation och tillväxt.⁹ Ett resultat av denna forskning är att graden av konkurrens påverkar innovation och nivån på innovationerna påverkar nyetablering. Etableringshinder bör följaktligen vara låga för att stimulera effektivitet och produktivitet. Hur låga inträdeströsklar påverkar existerande företag beror på var på teknikfronten som företaget befinner sig – mer teknologiskt avancerade företag förväntas välja att öka sina

⁸ Acs m.fl. (2004) och Braunerhjelm m.fl. (2010) utgår från en Romer-modell och visar hur även entreprenörer som inte är involverade i forskning bidrar till innovation och tillväxt. Entreprenörernas förmåga till innovation bygger på deras kapacitet (som är ojämnt fördelad) att dra på tidigare kunskapssatsningar och att använda den kunskapen för att lansera nya varor och tjänster. På det viset blir entreprenören ett instrument för att realisera kunskapsspridningen; denne kommersialiserar kunskap. I Acs m.fl. (2009) visas hur entreprenörskapet beror på de möjligheter som skapas av kunskapssatsningar i kombination med de institutionella förutsättningarna.

⁹ Se Laffont och Tirole (1993), Acemoglu m.fl. (2003), Berry och Pakes (2003), Durnev m.fl. (2004), Aghion m.fl. (2004, 2006), Chun m.fl. (2007), Howitt (2007) och Aghion m.fl. (2013).

innovations-satsningar för att bemöta potentiell konkurrens, medan mindre sofistikerade företag antas minska eller lägga ner sin innovationsverksamhet om hotet bedöms som för kostsamt att bemöta.

Trots långtgående förenklingar och antaganden i både den första och andra generationens kunskapsdrivna tillväxtmodeller bidrog dessa med grundläggande insikter beträffande kunskapens roll i tillväxtprocessen.¹⁰ För det första förklaras investeringar i humankapital (utbildning) liksom i FoU av att vinstmaximerande företag och individer konkurrerar med ny kunskap, nya kvaliteter och nya varor. För det andra leder investeringar i kunskap till stora och ihållande spridningseffekter till andra företag i en ekonomi. De företag som investerar i kunskap kommer således inte fullt ut att kunna behålla den för sig själv – även andra företag kan dra nytta av den. Den samlade kunskapsstocken växer, produktivitet och tillväxttakt ökar.

1.4.4 De evolutionära tillväxtmodellerna – Schumpeters arv

”The essential point to grasp is that in dealing with capitalism we are dealing with an evolutionary process...” (Schumpeter 1942, s. 82). Enligt Schumpeter var kapitalism, eller marknadsekonomi, en förutsättning för en ständigt pågående dynamisk förändringsprocess. Det var den insikten som låg bakom begreppet kreativ förstörelse, vilken byggde på mångfald, variation och selektion som grund för förnyelse och tillväxt (Eliasson 1991).

Under de senaste årtiondena har en evolutionär tillväxtansats utvecklats parallellt med de endogena tillväxtmodellerna. Denna betonar förutsättningar och möjligheter på mikronivå, dvs. individers och företags möjligheter att exploatera ny och befintlig kunskap i innovationssatsningar. Små och nystartade företag blir i det perspektivet viktiga eftersom de kan förväntas experimentera med olika varianter och olika kombinationer av ny och befintlig kunskap, vilka testas på marknaden. Dessa innovativa verksamheter karaktäriseras av experiment, osäkerhet och risktagande där marknaden slutligen faller avgörandet om en produkts kommersialiseringspotential.

I sin moderna form presenterades denna alternativa modell av tillväxtens grundvalar först av Nelson och Winter (1982). Modellen byggde på att företagets verksamhet styrs av vad de kallade rutiner.

¹⁰ Se t.ex. Jones (1995a, 1995b).

En utgångspunkt var att företag i regel är tämligen obenägna att förändra sin verksamhet, vilket i kombination med oändliga möjligheter till förändring och en ändlig förmåga att överblicka dessa rationellt (bounded rationality), tvingar fram ett behov av tumregler och rutiner. Företagen antas därför vara kontinuerligt involverade i en sökprocess för att antingen själva utveckla nya rutiner (FoU), vilket Nelson och Winter kallar för innovation (processinnovation), eller imitera andra företags rutiner. Alla sökbeteenden är förenade med kostnader; sannolikheten till förbättringar stiger i takt med att FoU- eller andra sökkostnader ökar.

Att utveckla innovationer kräver således mer resurser men kan också generera högre avkastning. Slutligen kan noteras att Nelson och Winter antar att storleken på de resurser som satsas på att söka efter nya rutiner hänger på företagets lönsamhet. Detta tenderar att leda till att ekonomin bli mer storföretagsdominerad, eftersom stora företag vanligen uppvisar högre vinst.¹¹

Nelson och Winters ansats förklarar både variation och selektion och hur kunskap bevaras och överförs mellan perioder. Deras nytänkande ledde till en omfattande forskning där varianter av den ursprungliga modell presenterades. Särskilt intressant är Winters (1984) 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 entreprenörer och nyetablerade företag, medan den senare rutinen förväntas vara förknippad med existerande, större företags egen FoU. För en översikt, se Winter (2016).

1.4.5 Tillbaka till individperspektivet – entreprenörskap som en produktionsfaktor

Tanken att kunskap och kompetens är spridda på ett stort antal individer och företag går tillbaka ända till Menger (1871) och var också centralt i Hayeks (1945) forskning. På individ- och företagsnivå skiljer sig därför möjligheterna till förnyelse och innovation radikalt från en situation till en annan, liksom förväntat utfall av sådana satsningar. Utifrån den bilden av en ekonomi – decentraliserad kunskap,

¹¹ Jämför Schumpeter (1942).

mötet mellan individ, idé och den omgivande ekonomisk-politiska miljön – blir det betydligt svårare att utforma en ekonomisk politik som utifrån riktade insatser främjar innovation. Till och med den mest välinformerade experten, ekonomen eller företagaren kan bara överblicka en mindre del av den totala ekonomin.

Olika individer har information som tolkas på olika sätt och som gäller olika saker. Endast ett fåtal av dessa individer väljer att starta ett företag kring sina insikter. Att sätta likhetstecken mellan å ena sidan den anställde direktören i storföretaget, egenföretagaren eller en löntagare, och å den andra sidan entreprenören, innebär att man inte förstår hur ovanlig kompetensen är för innovativt entreprenörskap. Potentiellt innovativa entreprenörer är få och kan inte lätt ersättas med annan arbetskraft. Många tenderar dessutom att redan ha trygga och välbetalda jobb i existerande företags karriärhierarkier, vilka de måste ge upp om de vill starta eget. Den bakgrunden borgar också för det mest framgångsrika entreprenörskapet (Andersson och Klepper 2013).

Det finns skäl till att entreprenörskap bör betraktas som en egen produktionsfaktor (Audretsch och Kielbach 2004). Vid marknadstransaktioner kan priser och kvantiteter observeras, vilket gör att vi kan skilja ut vad som är avkastning på arbete respektive kapital. För entreprenörsinsatser är detta omöjligt, då avkastningen är ett resultat av det värde som uppkommer genom kombinationen av eget arbete, entreprenörsinsatsen och finansiella resurser. Entreprenörskap interagerar således positivt med övriga insatsfaktorer och kan beskrivas som ett odelbart ”knippe” (bundle) av dessa insatser. Det är den egenskapen som är grunden för den vinst som tillfaller entreprenören. Har entreprenören ett intresse av att bolaget ska växa (vilket oftast är fallet) kan en hög andel av vinsten förväntas bli återinvesterad i företaget.

Som Nordhaus (2004) visat är också de förmögenheter som framgångsrika entreprenörer skapat bara en bråkdel jämfört med de totala värden som tillfallit samhället – konsumenter och användare. Bill Gates personliga förmögenhet uppskattas således bara uppgå till ett par procent av det värde som generats av Microsoft. Dessutom är Gates i färd med att donera stora delar av sina tillgångar till samhällsangelägna ändamål.

Ett viktigt argument för att behandla entreprenörskap som en separat produktionsfaktor är också att entreprenörer empiriskt verkar bete sig annorlunda än löntagare. Deras beteende är t.ex. känsligare

för ekonomiska incitament än löntagare. Jämförelser visar i regel att egenföretagares inkomster påverkas mer av skatter än löntagares (är mer skatteelastiska), kanske för att företagare har större kontroll över hur de redovisar sina inkomster och över sin arbetstid.¹²

Men också på andra sätt reagerar och agerar entreprenörer annorlunda jämfört med arbetstagare och storföretagsdirektör. Eftersom de representerar ett knippe odelbara funktioner har entreprenören ofta svårt att skilja på sin roll som ägare, företagsledare och att vara en integrerad del av företaget. Forskningslitteraturen har visat att trots uppenbara negativa konsekvenser med att fortsätta att driva ett företag som är i finansiella svårigheter, väljer ofta entreprenören att fortsätta till ”the bitter end” beroende på att de upplever sig själva så intimt förknippade med verksamheten. Det kan synas irrationellt men som annan kognitiv forskning konstaterat kan en mer utdragen process i emotionellt kännbara sammanhang (t.ex. vid långvarig sjukdom och dödsfall) göra det lättare för den drabbade att återhämta sig.¹³

Detta skulle delvis förklara varför processerna blir onödigt långdragna trots personligt kännbara konsekvenser när ett entreprenörsdrivet företag hamnar i ekonomiskt trångmål. Å andra sidan visar det sig att en mer utdragen process underlättar för entreprenören att komma tillbaka – kanske starta ett nytt företag – om inte de ekonomiska konsekvenserna vid en tidigare avveckling (konkurs) av företaget blivit för begränsande.

En slutsats av detta är att tydliga signaler som gör att entreprenören avslutar verksamheten i tid bör kombineras med en rimlig tidsreppit för entreprenören att fatta ett rationellt ekonomiskt beslut angående sitt fortsatta företagande. Kommer entreprenören ur ett misslyckat företagande utan att ha drabbats av oproportionerliga eller oskäligen kostnader kan det generera framtida samhällsekonomiska vinster i form nya och mer framgångsrika företag.

¹² Se t.ex. Saez (2010), Chetty m.fl. (2011) och Kleven och Shultz (2011). Bastani och Selin (2014) finner att också att svenska egenföretagare är mer skattekänsliga än löntagare, men finner låg skatte känslighet för båda grupperna.

¹³ Se Shepherd m.fl. (2009) och referenserna i artikeln.

1.4.6 Empiriska resultat

Under de senaste decennierna har den empiriska forskningen rörande betydelsen av entreprenörskap och innovationer fått ett betydande uppsving. Skälen är dels en starkare teoretisk grund, dels att tillgången till data förbättrats. Detta till trots är studier av sambandet hur entreprenörskap, kunskapssatsningar och innovation påverkar tillväxt/produktivitet behäftat med betydande mätproblem. Entreprenörskap är en snarast en egenskap som inte lätt fångas i statistiken, kunskap har ofta en ”tyst” karaktär (Polyani 1956) och innovation omfattar mer än produkter och tjänster. Exempelvis är FoU-utgifter och patent/patentansökningar de vanligaste måtten, men dessa fångar inte t.ex. varumärken, tjänster, organisationsförändringar, eller på att nya marknader definieras och exploateras. FoU-utgifter är dessutom ett input-mått som inte nödvändigtvis leder till innovationer.

Övergripande har dock allt starkare och robusta empiriska resultat presenterats som pekar på de mindre och nya företagens ökande betydelse för sysselsättning och näringslivets dynamik (OECD 2015a–d). Inom forskningen har ett stort antal artiklar funnit signifikanta och positiva effekter av de mindre företagens och entreprenörskapets betydelse för innovation och tillväxt.¹⁴ På regional nivå – där analysen underlättas av att de formella institutionerna är desamma – finns ett stort antal analyser som drar slutsatsen att entreprenörskap och kunskapsnivå båda bidrar starkt till innovation och högre produktivitet, men är koncentrerat till ett fåtal regioner eller orter, t.o.m. ner på kvartersnivå inom städer (se Andersson och Larsson 2016, Andersson m.fl. 2016).

Utbildning och FoU-satsningar är enklare och mer tillgängliga variabler. Det anses allmänt vara en viktig tillväxtfaktor men de empiriska resultaten är spretiga på makronivå, särskilt för högre utbildning.¹⁵ Otvetydigt är att kunskap och kunskapsuppbyggnad är nödvändiga förutsättningar för produktiva verksamheter och att den samhällsekonomiska avkastningen av privata kunskapssatsningar är

¹⁴ Se t.ex. Acs och Audretsch (1987, 1990), Levine och Renelt (1992), Feldman (1994), Baldwin och Johnson (1999), Thurik 1999, Acs m.fl. (2004), Beck m.fl. (2005), Block m.fl. (2009, Braunerhjelm m.fl. (2010),) och Klapper m.fl. (2010). Kausalitetseffekterna kan vara svåra att härleda och i delar av dessa bidrag handlar det snarare om korrelationer.

¹⁵ Temple, (1999), Aghion och Howitt (2008), Bergman (2012), Fernand and Jones (2014).

betydande.¹⁶ Men i ökad utsträckning har det konstaterats att andra faktorer spelar en stor roll för att kunskap ska omvandlas till samhällsnytta. Ett intressant bidrag är Michellaci (2003) som med utgångspunkt i en teoretisk modell empiriskt visar att en relativt svag kommersialisering av forskning kan förklaras med för få entreprenörer.

Systemsansatsen visar på vikten av komplementära aktörer – offentliga och privata – för att kunskapssatsningar ska leda till nya, växande och innovativa företag (Etskowitz 1998). Däremot spelar de samlade samhällsekonomiska effekterna, dvs tillväxt- och produktivitetsutveckling på makronivå, inte en lika framträdande roll i dessa modeller.

1.4.7 Implikationer för den ekonomiska politiken

De Schumpeterianska tankegångarna har nästan fullbordat en 360-graders sväng: efter att ha varit mer eller mindre utrensade från forskning och utbildning har entreprenören sedan 1990-talet återigen blivit en aktör att räkna med. Orsaken är bl a den kritik som riktats mot hur kunskap sprids och omvandlas i de tidigare tillväxtmodellerna. Notera att medan svagheten i den neoklassiska modellen var att kunskap sågs som "manna från himlen", dvs. var exogen och oförklarad, brister de kunskapsbaserade modellerna i att förklara hur kunskap sprids och omvandlas till kommersiella nyttigheter. Likaså uppstår inga kostnader när företag utnyttjar den samhälleliga kunskapsstocken. Dessutom är det empiriska stödet svagt för dessa modeller.

En viktig lärdom från såväl de teoretiska modeller som utvecklats som empirin, är att det entreprenöriella beslutet tenderar att vara decentraliserat eftersom informationen är spridd och fragmentarisk. Centralstyrda stater får allt svårare att styra en ekonomi bestående av miljontals löntagare och konsumenter och hundratusentals företag.

I en evolutionär och tillväxtorienterad ekonomi blir det därför avgörande att dess aktörer – där var och en har sina fragment av information men där ingen har grepp om helheten – har möjlighet att handla utifrån den egna informationen. Nya marknader eller nischer

¹⁶ Corrado m.fl. (2012) hävdar att det finns komplementariteter företagens investeringar i immateriellt kapital (FoU, marknadsföring, IKT, utbildning, etc.).

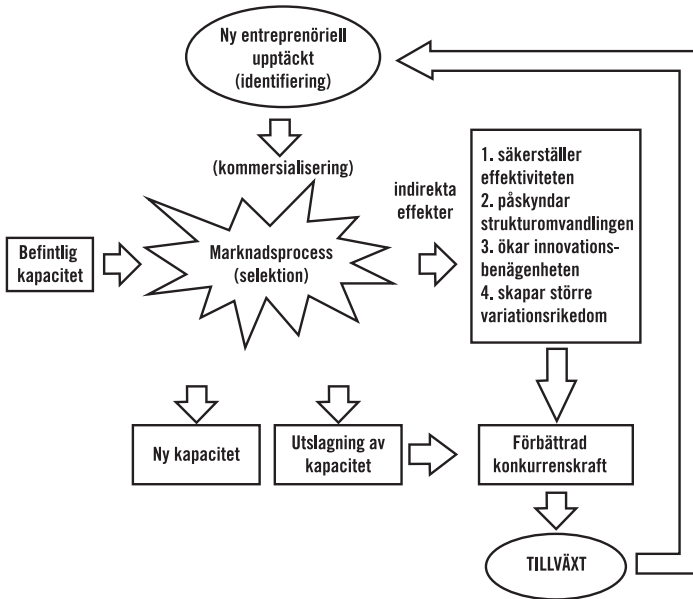
fungerar som en experimentverkstad, där nya idéer prövas mot gamla och de mest framgångsrika överlever, medan de utan framtidsutsikter avvecklas och frigör resurser. I dessa processer är nyetablering, företagstillväxt och utslagning av företag typiska inslag. Kunskap och kommersialisering sker i dynamiskt adaptiva system präglade av kontinuerligt lärande och återkopplingar mellan olika aktörer.

På detta sätt är ekonomin ständigt i rörelse, ständigt utsatt för omvandlingstryck. I en dynamisk ekonomi kommer produkter, företag och kanske t.o.m. hela marknader att försvinna och ersättas av nya produkter och företag som är bättre och effektivare. Statens främsta uppgift blir att tillhandahålla generella villkor – incitaments- och infrastrukturer, rättssystem, m.m. – som främjar entreprenörskap och innovation (vi återkommer till detta i det följande kapitlet).

Dynamiken bygger på såväl direkta som mer långsiktiga indirekta effekter (figur 1.1). De förstnämnda innebär att ny kapacitet tillkommer och att nya strukturer utvecklas om den entreprenöriella kommersialiseringen blir lyckosam. Detta sker antingen via ett nytt företag eller via expansion av befintliga företag. Den andra direkta effekten är utslagning av kapacitet och frigörelse av resurser.

De indirekta effekterna består av högre effektivitet, snabbare strukturomvandling, ökad innovationsbenägenhet och en större variationsrikedom i varu- och tjänsteutbudet. En ytterligare, men vagare indirekt effekt, kan sägas bestå i att entreprenörskap ofta har en självförstärkande effekt som innebär att entreprenöriella satsningar i sig leder till nya möjligheter och signaleringseffekter som stimulerar andra till entreprenörskap (i figuren visas detta av pilen från ”tillväxt” tillbaka till ”ny entreprenöriell upptäckt”).

Figur 1.1 Entreprenörskap och tillväxt



Källa: Braunerhjelm m.fl. (2012), baserad på Fritsch och Müller (2004).

För att sammanfatta: ny teoretisk och empirisk forskning som utgår från de evolutionära och institutionella ansatserna visar hur ramvillkor (lagar och regelverk) samverkar för att kunskapsspridning och entreprenörskap ska resultera i viktiga innovationer. Den ekonomisk-politiska uppgiften blir med detta synsätt betydligt svårare än i den traditionella kunskapsdrivna tillväxtmodellen, där policyimplikationerna tenderar att begränsas till subventioner eller skattelättnader för FoU och utbildning. Skillnaderna i de ekonomisk-politiska slutsatserna, jämfört med de som härleds ur de kunskapsbaserade tillväxtmodellerna är uppenbara: är kunskap och entreprenöriell förmåga decentraliserade och spridda på ett stort antal aktörer bör politiken verka generellt och säkerställa att samtliga omfattas av åtgärderna på ett icke-diskriminerande vis. Att staten skulle skilja ut en särskild typ av teknik eller grupp av företag och stödja dessa via ”aktiv näringspolitik” kan vara förenat med betydande långsiktiga risker.

1.5 Det offentliga åtagandet

Ekonomisk tillväxt bygger på konkurrens mellan företag som får sina affärsidéer prövade på marknaden. Nya aktörer med nya affärsmodeller ser till att de äldre företagen kontinuerligt måste effektivisera sina verksamheter och utveckla sina erbjudanden till kunderna. Ineffektiva företag slås ut.

Den övergripande principen för ett offentligt åtagande, dvs. stöd i någon form, finansierat av offentliga medel, är att insatserna koncentreras till områden som karaktäriseras av olika former av marknadsmisslyckanden (externaliteter, risker, assymmetrisk information, etc.) samtidigt som de potentiella samhällsekonomiska vinsterna kan vara betydande. Givet att en sådan situation kan definieras utifrån vissa kvalifikationer (se nedan), bör stödet riktas så nära det problem som man försöker lösa som möjligt. Det innebär att åtgärder bör riktas mot den specifika faktor som kan identifieras med en eventuellt stor samhällsnytta, t.ex. att främja digital teknik i undervisningen och inte teknik generellt.

Följaktligen varken kan eller bör offentliga aktörer uppfylla alla de behov som identifieras av individer och företag. I sammanhanget kan man skilja på olika typer av behov, exempelvis:

- upplevda behov, som i princip kan vara obegränsade, t.ex. önskemål om minskad konkurrens, ökad lönsamhet och mer egen tid,
- reella behov som företagen är medvetna om och har möjlighet att avhjälpa genom egna insatser, t.ex. rekrytering eller köp av vissa konsultinsatser,
- reella behov som företagen har, men inte själva är medvetna om eller behöver hjälp med att lösa, t.ex. genom rådgivning eller kompetenshöjande insatser,
- reella behov som företagen inte själva kan lösa (p.g.a. höga kostnader, komplexitet, osv.) och som det är rimligt att hantera med stöd från offentliga aktörer, med hänsyn till rådande marknadskrafter och tillgängliga resurser.

Med utgångspunkt i dessa principer är det viktigt att tydligt definiera vilka typer av insatser och målgrupper som bör prioriteras. Det avgörande är den samhällsekonomiska effekten. Enskilda företags och branschers upplevda behov av olika insatser kan i princip vara obegränsade.

I dag finns en inbyggd problematik i att myndigheter och andra aktörer bedöms efter hur väl de lyckas med sina insatser utan att den samhällsekonomiska aspekten alltid beaktas. Om ambitionen t ex är att få hög utväxling på investerat kapital så ökar naturligtvis förutsättningarna om man prioriterar målgrupper som har goda tillväxtförutsättningar och som kanske hade klarat sig väl även utan offentligt stöd (dvs. additionalitet och marknadskomplementeringen blir lågt).

Argument för offentliga stöd

I ekonomisk teori lyfts en rad argument för och emot att offentliga insatser ska stödja olika privata verksamheter.¹⁷ Det teoretiska fundamentet handlar om att den privatekonomiska avkastningen för viss verksamhet kan vara lägre än den samhällsekonomiska, vilka leder till en lägre produktionsnivå än vad som är optimalt ur samhällets perspektiv. Man brukar tala om förekomsten av externaliteter, dvs. spridningseffekter som påverkar andra aktörer i samhället. De kan vara negativa (t.ex. produktion med miljöförstörande effekter) eller positiva (t. ex. forskningssatsningar eller ett trovärdigt rättssystem som minskar kostnaderna för ekonomiska transaktioner). I det första fallet kan staten korrigera den negativa effekten genom t. ex. kol-dioxidbeskattning eller bidrag till utveckling av miljöteknik. I det senare fallet kan staten på olika sätt subventionera forskning och garantera domstolarnas oväld (överklagandemöjlighet, bekämpa korruption, etc.)

Varor eller tjänster som kommer samhället till gagn mer generellt benämns kollektiva varor. Exempel är fyrar och parker där det är svårt eller omöjligt att ta betalt för en tjänst.¹⁸ Men också rättsväsende, försvar, utbildning och forskning sorteras in under begreppet

¹⁷ Se bl.a. Tillväxtanalys (2015) och Svensson (2016).

¹⁸ I litteraturen talar man om icke-exkluderbarhet och icke-rivalitet, dvs. det är svårt att begränsa konsumtionen och konsumtion av en kund påverkar inte konsumtionsmöjligheten för andra potentiella kunder (Arrow 1962, Scotchmer 2004).

kollektiva varor. Anledningen till att marknadsaktörer inte kan leverera tjänsten eller produkten beror på att det föreligger någon form av marknadsmisslyckande.¹⁹

För utredningens vidkommande är det relevant om t.ex. kapitalmarknaderna inte klarar vissa segment i företagens finansiering. Särskilt nyetablerade, små och unga företag kan ha svårt att få finansiering, exempelvis till investeringar och till projekt inom forskning och innovation som skulle vara lönsamma på lång sikt. Detta förklaras bland annat av förekomsten av asymmetrisk information, där företaget vet mer om sin produkt eller tjänst än en potentiell finansiär, men kanske är ovilligt att lämna ut information av rädsla för stöld av idén.²⁰ För en utomstående finansiär krävs relativt stora insatser för att skaffa sig denna information. Ofta är insatserna som krävs ungefär lika stora oavsett om det gäller stora och små belopp som behöver finansieras. Detta innebär att finansiärerna kan vara ovilliga att gå in i mindre företag i uppstartsfasen. I många länder görs därför statliga insatser för att underlätta kapitalförsörjningen i mindre företag. Det kan handla om statliga lånegarantier eller offentliga riskkapitalbolag.²¹

FoU-satsningar är ett annat exempel på verksamhet som genererar positiva spridningseffekter som påverkar innovation och entreprenörskap. Det ligger också till grund för flertalet av de modeller som beskrevs i avsnitt om kunskapsdriven tillväxt. Oavsett om det sker i ett företag eller på universitet och högskolor kan FoU leda till exempelvis ny teknik som har spridningseffekter långt utanför det egna företaget (som t.ex. Microsoft). Samtidigt är det svårt för företaget som har utvecklat tekniken att tillgodogöra sig alla inkomster som tekniken gett upphov till, särskilt om den modifieras för att vara användbar i andra branscher. Utan statliga ingripanden kan därför satsningarna på FoU bli för låga jämfört med vad som är samhälls-ekonomiskt optimalt. Detta motiverar subventioner till forskning och utveckling i privata företag.

¹⁹ Vid naturliga monopol, dvs. situationer där stordriftsfördelar innebär att det bara finns utrymme för en aktör (t.ex. infrastruktur som järnvägsspår, broar, mm), är också skäl för ett offentligt åtagande. Även i dessa fall kan dock driften där infrastruktur utnyttjas konkurrensutsättas i de flesta fall.

²⁰ Finansiering kan komma från olika aktörer, exempelvis banker, VC-bolag eller privatpersoner, t.ex. affärsänglar.

²¹ I Svensson (2016) finns en mer utförlig beskrivning av motiven för statliga ingrepp på marknaden.

På motsvarande sätt kan insatser för att främja internationalisering motiveras. Det traditionella antagandet är att när företagen nått en viss verksamhets- och erfarenhetsnivå har de också ökat sin produktivitet och lönsamhet vilket möjliggör att de kan börja exportera. Nyare forskning tyder dock på betydande inlärningseffekter kopplade till export vilket i sin tur påverkar företagets produktivitet och konkurrenskraft (Andersson m.fl. 2008). En högre produktivitet som härrör från export kombinerad med informationströsklar och att internationaliseringskunskaper som eventuellt sprids till andra företag kan utgöra grunden för ett offentligt åtagande.

Ytterligare argument för statliga insatser utgår från ett bredare systemperspektiv. Det bygger på att det kan finnas anledning för staten att ta en mer aktiv roll i hela processen från grundläggande FoU till mer tillämpad utveckling. Det handlar inte bara om att korrigera marknadsmisslyckanden, utan även om att främja och i vissa fall t.o.m. styra den tekniska utvecklingen. En förespråkare för detta synsätt är Mariana Mazzucato (2013), som hävdar att den amerikanska staten i flera fall spelat en stor roll för att utveckla innovationer från idé till marknad²². Andra menar att staten kan höja tillväxttakten i en ekonomi genom att ställa krav på produkter och tjänster, exempelvis vid upphandling, och därmed stimulera till teknisk innovation och nya affärsmodeller. Systemperspektivet har fått ett relativt stort genomslag i Sverige och många andra länder, men har kritiserats för att inte tydligt definiera vilka åtgärder eller specifika stöd som bör prioriteras. Utvärderingar av systeminsatser är också sällsynta och förknippade med betydande svårigheter.

Argument emot offentliga stöd

Det finns flera teoretiska argument som vänder sig emot att det offentliga ägnar sig åt aktiv näringspolitik. Det kan handla om insatser som inte främst syftar till att korrigera marknadsmisslyckanden eller önskade bieffekter av insatser.

Ett av motargumenten gäller risken för så kallad privilegiejakt (rent seeking) och har uppmärksamats i nationalekonomisk forskning. Det kan exempelvis innebära att bidrag används till att belöna vissa grupper. Då finns en risk att pengarna inte går till de projekt

²² Mazzucato (2013).

som har högst samhällsekonomisk avkastning, utan till de som är mest skickliga på att söka medel eller influera politiker, exempelvis genom lobbying eller opinionsbildning, eller verkar inom områden som vid tillfället anses vara värda att stötta.²³ Risken för privilegiejakt är störst då staten använder sig av riktade insatser och selektiva regler för att dela ut ekonomiska stöd, exempelvis i form av subventioner, lån och skatteundantag.

Ett annat motargument är utmaningen att veta var och när statens insatser kan bidra till att få marknaden att fungera bättre. Det är inte troligt att staten skulle vara bättre på att identifiera potentiellt lönsamma investeringar och företag än den privata marknaden. De företag som inte får finansiering av privata riskkapitalbolag kanske heller inte bör ha finansiering, vare sig av privata eller statliga aktörer? Informationsproblemet handlar inte bara om problemet med ”picking winners” utan även om svårigheter med att hantera asymmetrisk information och externa effekter. Samt om ”cutting the losers” eftersom politiska hänsyn och prestige kan styra besluten.

Ytterligare ett problem som lyfts fram gäller risken för snedvridning av konkurrens. Det handlar om att stöd kan ges till ett mindre produktivt företag, som därigenom kan konkurrera ut ett i grunden starkare och mer produktivt företag.

Utöver dessa argument mot statlig intervention finns det ett antal utmaningar att beakta när man bedömer om stöd i allmänhet, och selektiva stöd i synnerhet, ska införas.²⁴ Det handlar exempelvis om administrationskostnader, som riskerar att utgöra en relativt stor del av budgeten för små och selektiva stödprogram. Det kan krävas lika mycket resurser för att hantera utlysningar, bereda ansökningar och hantera utbetalningar och annan administration i ett litet program som i ett större. Det finns också en risk för att locka företag till långsiktigt felaktiga satsningar (lock-in effekter), om stöden fördelas till specifika ändamål eller sektorer. Företagsstöd kan försvåra en långsiktigt nödvändig strukturomvandling genom att låsa fast resurser i en ogynnsam struktur.

Slutligen leder ekonomisk-politiska interventioner till samhälls-ekonomiska effektivitetsförluster om skatterna behöver höjas för att finansiera stöden. Avkastningen måste därför vara tillräckligt hög för

²³ Att påverka regelverket (regulatory capture) är ett annat sätt att tillskansa sig fördelar.

²⁴ Tillväxtanalys (2014), Feldstein (1999), Barkman & Fölster (1995), KKV (2013).

att kompensera för sådana kostnader, det är viktigt att effekterna av olika insatser analyseras såväl före (ex ante) som efter (ex post) genomförandet.

1.6 Avslutande reflektion

I kapitlet har vi försökt lägga en grund för den fortsatta analysen genom att först definiera de centrala begreppen som står i fokus för utredningen – entreprenörer och innovationer – vilket följdes av en kortfattad genomgång av forskningen. Vi har lyft fram de strömningar inom forskning som betonar vikten av entreprenörskap och innovation för tillväxt och ekonomisk utveckling. Denna genomgång av tillväxtforskningen har kompletterats med insikter rörande när det kan anses vara motiverat för staten eller det offentliga att främja entreprenörskap och innovation, dvs. göra en marknadsintervention.

Ett samhälles institutioner – formella som lagar och regelverk men också informella som normer och traditioner – styr förutsättningarna för entreprenörskap, innovation och ekonomisk utveckling. Är inte dessa kompatibla och samordnade mellan olika politikområden för att skapa förutsättningar för entreprenörskap och innovation, kommer inte heller de ekonomisk-politiska åtgärder vi föreslår i de följande kapitlen ha någon större betydelse.

Ledstjärnan för främjarsystemet bör vara samhällsekonomiska effekter och en väl avvägd användning av skattemedel. Det innebär att olika åtgärder bör följas av i första hand effektutvärderingar som kan kompletteras med processutvärderingar. Rätt använt är det ett inlärningsinstrument som kan bistå främjandeaktörer i sitt interna arbete men också vara vägledande i vilka åtgärder som kan motiveras, vilka ändamål som ger mest effekt och bör främjas samt vem som bör vara utförare.

I regel ser det annorlunda ut. Utvärderingar och tydliga målformuleringar är relativt sällsynt. Främjandet är inte enbart utformat för att bidra till högre och hållbar tillväxt, det kan finnas en rad andra syften som i och för sig kan vara lovvärda. Det kan handla om att förbättra miljön eller skapa jämnare förutsättningar mellan regioner. Insatser på områden som har andra syften bör inte förväxlas med

främjandeåtgärder för att stärka näringslivets förutsättningar. Därför är det viktigt med transparens och utvärdering av olika insatser och att dessa tydligt kopplas till mätbara mål.

Ytterligare en politisk dimension som påverkar främjarpolitiken är medlemskapet i EU. Selektiva företagsstöd kan godtas inom EU om de syftar till att utveckla mindre gynnade regioner, främja små och medelstora företag, forskning, utveckling och innovation, utbildning, sysselsättning eller kultur, eller skydda miljön. För att godkännas av Europeiska kommissionen bör företagsstöd enligt EU:s regler ligga i allmänhetens intresse och bidra till en vinst för samhället och hela ekonomin. Det finns också möjligheter att utforma en åtgärd i enlighet med reglerna för stöd ”av mindre betydelse”, vilka inte kräver EU:s godkännande.²⁵

Regelverket skapar följaktligen möjlighet för en rad främjandeinsatser som inte alltid är väldefinierade. Men det ligger i allas intresse att främjandesystemet bidrar till ett framgångsrikt entreprenörskap, livskraftiga företag och genomgripande innovationer. Det är vad som historiskt har bidragit till skattebaser, högre levnadstandrad och ett stigande välstånd.

²⁵ Det benämns försumbart stöd till näringslivsverksamhet och får inte överstiga 200 000 euro under en treårsperiod.

2 Värld i förändring – hur väl anpassade är de svenska ramvillkoren?

”The best leaders have the ability to do both the urgent things that demand attention today and at the same time lay the groundwork for innovation that will pay dividends for decades.” (Bill Gates)

2.1 Nya vägar för entreprenörskap, innovation och utvecklingskraft

Entreprenörskap och innovation är inte längre enbart förbehållet utvecklade länder. Länder och regioner som tidigare sågs som imitatörer eller oförmögna att bidra med genuint entreprenörskap och radikala innovationer tar allt större plats på de globala marknaderna: Kina och delar av Sydostasien i första hand men också Östeuropa och södra Afrika. Att kinesiska konsumenter föredrar We Chat framför What’s App beror inte på protektionism eller inträdesbarriärer utan speglar en bättre och mer innovativ tjänst.¹ På liknande sätt har innovationer utvecklats av lokala entreprenörer som bättre motsvarar de behov som finns i t.ex. södra Afrika. Ett ofta använt exempel är mobilbetalningstjänsten M-Pesa.

Det innebär att framtiden bär med sig en betydligt hårdare konkurrens, men kanske inte i första hand för varor och tjänster. Visserligen kommer relativa produktionskostnader även fortsättningsvis att vara viktigt, men kombinationen av tillgång på human kapital, kompetent riskkapital, investeringar och livskvalitet (bo-

¹ Financial Times (2016a).

ende, miljöfaktorer, säkerhet och kvalitet på välfärdstjänster) kan förväntas komma att styra lokaliseringen av entreprenörskap, teknikutveckling och innovation i allt högre grad (Moretti 2012).

Nya produktionstekniker – ökad automatisering, robotisering, interaktiva robotar (co-robots), 3D-printing, m.m. – innebär samtidigt att betydelsen av arbetskraftskostnaderna minskar. Artificiell intelligens (AI) bedöms kunna ersätta mer humankapitalintensiva och avancerade uppgifter.

De som förmår att hantera den nya tekniken och omsätta den i globalt efterfrågade produkter och tjänster kommer också att kunna hävda sig väl i denna nya värld. Att bygga global attraktionskraft blir allt viktigare för regioner och länder som strävar efter att utveckla och bibehålla dynamiska och tillväxtstarka miljöer (IVA 2015).

Kunskap är följaktligen en nyckelfaktor för Sveriges framtida utveckling och välbefinnande. Och avgörande är att den kunskapen kan mätas sig med omvärldens och omfattar alla skeden av kunskapsuppbyggnad – skola, yrkes- och universitetsutbildning, offentlig och privat forskning. Men som vi argumenterat i kapitel 1 räcker det inte med satsningar på kunskap. Historien visar att kunskap som inte sprids till olika delar av samhället snabbt blir värdelös. Ångmaskinen uppfanns för 2000 år sedan och användes för att öppna portarna till romerska templer för att visa att prästerskapet stod i direkt kontakt med gudarna.² Inte för att få upp vatten ur brunnar eller på annat sätt förenkla människors vardag. Så småningom föll tekniken i glömska. Detsamma kan sägas om papperstillverkning, tryckerikonsten, framställning av krut och kompassen där Kina låg långt före Europa.

Så länge det finns intressen (politiska, religiösa eller inom näringslivet) som hindrar nya aktörer – främst entreprenörer – från att utnyttja och tillämpa ny kunskap på nya sätt bromsas utvecklingen. Omvänt kommer en ekonomisk politik som bejaktar teknikutveckling och internationellt utbyte att skapa goda förutsättningar för ett fortsatt stigande välbefinnande. Sedan åtminstone den andra industriella revolutionen har detta varit Sveriges framgångsrecept och förklarar varför vi (tillsammans med Japan) var den snabbast växande ekonomin från 1800-talets slut fram till början av 1970-talet (Lindbeck 1998). Motorn i denna omvandling av kunskap till samhällsnytta är – då liksom nu – entreprenören, eller ekonomins förändringsagent.

² Se t.ex. <http://varldenshistoria.se/teknik/uppfinningar/heron-uppfaan-angmaskinen-for-2000-ar-sedan>

I en värld som i ökande utsträckning karaktäriseras av rörlighet blir en av de strategiskt viktigaste uppgifterna för den ekonomiska politiken att skapa globalt starka förutsättningar för att vidareutveckla drivkrafter för utbildning, entreprenörskap, experiment och risktagande. Flera olika politikområden berörs: närings-, forsknings-, utbildnings-, handels- och skattepolitik. Olika särintressen som försöker rucka på konkurrensneutralitet och entreprenöriella möjligheter måste hållas i schack.

Vi inleder med en kort genomgång av dels det globala utgångsläget och vikten av entreprenörskap och innovation för att bemöta de utmaningar världen står inför, dels hur Sverige positionerar sig mot den bakgrunden. Därefter tar vi upp hoten mot en fortsatt globalisering och hur teknikutvecklingen kan tänkas påverka det framtida entreprenörskapet och människors kommande försörjningsstruktur. Mot bakgrund av dessa omvärldsförändringar diskuterar vi slutligen de svenska ramverken och presenterar bedömningar och förslag på hur de kan stärkas.³

2.1.1 Globala utmaningar kräver entreprenöriella lösningar

De globala utmaningarna är idag större än någonsin tidigare och sammanfattas i FN:s 17 globala mål för hållbar utveckling (ekonomiska, sociala och miljö) kopplade till 2030 agendan. För att flertalet av dessa mål ska kunna nås krävs entreprenörskap och innovation.⁴ Därmed knyter utvecklingsmålen också an till de delar av vårt uppdrag som handlar om entreprenörskapets roll för att möta samhällsutmaningar. Entreprenöriella osäkra satsningar, men med potentiellt samhällsekonomiskt mycket stora positiva effekter, skapar förutsättningar för en proaktiv ekonomisk politik. Etablerade strukturer och företag är sällan väl rustade att ta fram radikalt nya lösningar (Christensen 1997).

³ Som beskrevs i kapitel 1 har bedömningar ett mer generellt och framåtblickande syfte än förslag.

⁴ Följande mål berörs särskilt: hälsa och välbefinnande (mål 3), god utbildning för all (4), rent vatten och sanitet (6), hållbar energi för alla (7), hållbara städer och samhällen (11), hållbar konsumtion och produktion (12), bekämpa klimatförändringen (13) samt hav och marina resurser (14). Se www.globalamalen.se/

Ofta målas dessa globala utmaningar upp som en nästan oåterkalleglig hotbild – ökade klyftor, försämrade livsmedelstillgång, fortsatt global uppvärmning, etc. Men förändrade förutsättningar och nya utmaningar innebär också gigantiska entreprenörs- och affärsmöjligheter, nya behov uppstår som kräver nya lösningar. Ny teknik kommer också att bidra till helt nya arbetstillfällen genom nya affärsmodeller, delningsekonomi och utveckling av nya tjänsteområden.⁵

De globala utmaningarna sammanfaller med ett flertal globala trender. Viktigast i ett svenskt perspektiv är klimatutmaningen, teknikutvecklingen, urbaniseringen och migrationen. Ny teknik, särskilt digitaliseringen kombinerad med andra tekniker, ser vi som ett medel för att klara de globala utmaningarna. Men också som en möjlighet för ett växande svenskt entreprenörskap, delvis inom områden där svenskt näringsliv traditionellt har varit starkt. Vi återkommer till detta i kapitel 4.

De svenska utmaningarna kan sammanfattas i hur väl rustat Sverige är inför kommande omvärldsförändringar och hur vi ska kunna behålla och utveckla positionen som en stark entreprenörs- och innovationsekonomi. Kan vi ytterligare förbättra förutsättningarna att få fram långsiktigt konkurrenskraftiga företag med tillväxtambitioner har Sverige också bättre möjligheter att bidra till att delar av de globala utvecklingsmålen nås.

I vilken utsträckning det kommer att realiseras beror på hur de svenska ramverken eller institutionella förutsättningarna – lagar, regelverk samt normer och attityder – utformas jämfört med omvärldens. Det handlar övergripande om ett tydligt entreprenörskapsorienterat perspektiv med generellt gynnsamma ramvillkor för risktagande och företagsbyggande. De svenska förutsättningarna måste stå i paritet med – helst vara något bättre än – omvärldens.

⁵ Ett tidigare exempel är bankomaterna (ATM), som resulterade i att antalet kontorsanställda i USA ökade, till följd av att antalet kontor steg när kostnaderna sjönk (Bessen 2015).

2.1.2 Det globala utgångsläget

I dagsläget befinner sig många länder fortfarande i kris eller i en skör uppgångsfas efter den ”stora recessionen”. Tillväxttalen är blygsamma, återhämtningen svag och arbetslösheten biter sig fast på en hög nivå. Den globala handeln utvecklas trögt och produktivitetstillväxten är obefintlig.

Det finns dessutom indikatorer som tyder på att tillväxtförutsättningarna i den globala ekonomin försvagats och kommer att förbli på en låg nivå under lång tid framåt. Tillståndet brukar benämnas ”sekulär stagnation”, ett begrepp som myntades av Alvin Hansen (1938) och som plockades upp av Lawrence Summers i den ekonomiska debatten (Summers 2013). Sekulär stagnation innebär en långsiktig nerdragning i tillväxttakten som bl a beror på demografiska förändringar, färre individer i arbetsför ålder, fallande investeringar, låg innovationsgrad och i förlängningen en lägre produktivets- och tillväxtutveckling. Prognoserna för världsekonomens utveckling har också reviderats ner sedan flera år tillbaka, likaså har realräntan fallit sedan 1990-talets början. Produktiviteten, som är avgörande för en ökad löneutbetalningsförmåga och en högre konsumtion, förefaller ha stagnerat i ett stort antal länder (OECD 2015a, Conference Board 2016).⁶

Ekonomiskt-politiskt skulle det enligt Summers innebära att det under lång tid krävs negativa realräntor och andra oortodoxa penningpolitiska insatser för att hålla uppe sysselsättningen. Det måste kombineras med en betydligt mer expansiv finanspolitik. Mot bakgrund av skakiga offentliga finanser i många länder har en sådan politik dock svårt att få gehör. Samtidigt är kostnaderna för en ökad offentlig skuldsättning mycket låg vilket talar för ökade offentliga investeringar i t.ex. infrastruktur (Andersen m.fl. 2009).

Ett mindre pessimistiskt perspektiv på den globala ekonomins framtida utveckling företräds av bl a Kenneth Rogoff (2016). Han tror inte på en långt utdragen sekulär stagnation. Snarare, hävdar Rogoff, är det efterdyningarna av den globala finansmarknadskrisen som fortfarande gör sig gällande. Räntor trycks ner pga omfattande nya regleringar av finansmarknaderna som gör att pengar styrs mot ”riskfria” statspapper och rädslan för nya finansiella kriser. Detta hämmar kapitalets väg mot mer innovativa och riskfyllda investeringar. Enligt Rogoff är det också troligt att mätproblem gör att vin-

⁶ Diskussionen om IT och produktivitet har pågått under längre tid, se Solow (1987).

sterna av ny teknik underskattas. I en övergångsfas kan därför finanspolitiken fylla en viktig roll. Ytterligare skäl som framförts till den svaga utvecklingen är att en rad större länder (Frankrike, Italien, m.fl.) inte genomfört nödvändiga strukturreformer.

Professor Robert Gordon (2016) tillhör den skara som åtminstone delvis ansluter sig till Summers bild av den ekonomiska utvecklingen, men från en annan infallsvinkel. Han hävdar att de senaste årtiondens innovationer inte kan hävda sig med dem som kom fram under den andra industriella revolutionen i slutet av 1800-talet: telefonen, förbränningsmotorn, elektricitet, mm. Tillämpning av genomgripande innovationer och ny teknik kräver emellertid att befintliga system anpassas, därför uppstår en viss tidsförskjutning innan dessa avspeglas i en högre produktivitetstillväxt (David 1990). I den amerikanska ekonomin var produktiviten högst mellan 1920–1970 och mellan 1994–2004 för att därefter stagnera. Följaktligen är det inte omöjligt att de innovationer som nyligen sett dagens ljus kommer att få fullt genomslag i produktivitetstalen längre fram (Brynjolfsson and McAfee 2011).

2.1.3 Sveriges position – några bakgrundsfakta

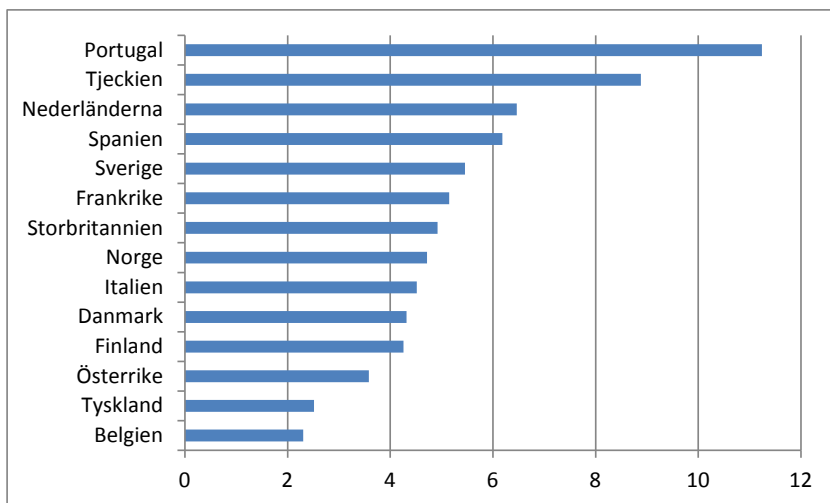
Svensk ekonomi har klarat sig väl igenom den globala ekonomiska kris som inleddes för sju år sedan med Lehman Brothers-kraschen. På makronivå kan konstateras att statsfinanserna är under hygglig kontroll, arbetslösheten förhållandevis låg och BNP-tillväxten god.⁷ Svagheter står främst att finna i en låg produktivitetstillväxt, ett fortsatt omfattande utanförskap och en oklar beredskap inför kommande utmaningar och omvärldsförändringar.

Beträffande utvecklingen av mer mikroorienterade variabler - entreprenörskapet (nyetableringar), innovationer, kunskapsinvesteringar och attityder – placerar sig Sverige i mittfåran när jämförelser görs med andra länder. I figur 2.1 visas att det svenska entreprenörskapets nivå motsvarar ungefär snittet för ett antal EU-länder. Trots våra välkända ”enhörningar” (nystartade företag som värderas till mer än en miljard US\$) så avviker alltså inte det svenska entreprenörskapet vad gäller kvantitet från EU-snittet. En motsvarande bild

⁷ Förklaringarna går tillbaka till de reformer som skedde på mikro- och makronivå i hägnat av krisen på 1990-talet (Braunerhjelm och Henrekson 2013).

framträder när data från GEM (Global Entrepreneurship Monitoring) används (figur 2.2). Det svenska entreprenörskapet har varit inne i en positiv trend sedan mitten av 2000-talet. Och svenskar startar företag för att man tror sig ha identifierat en affärsmöjlighet och inte för att man "tvingats" starta företag därför att inga andra möjligheter stod till buds.

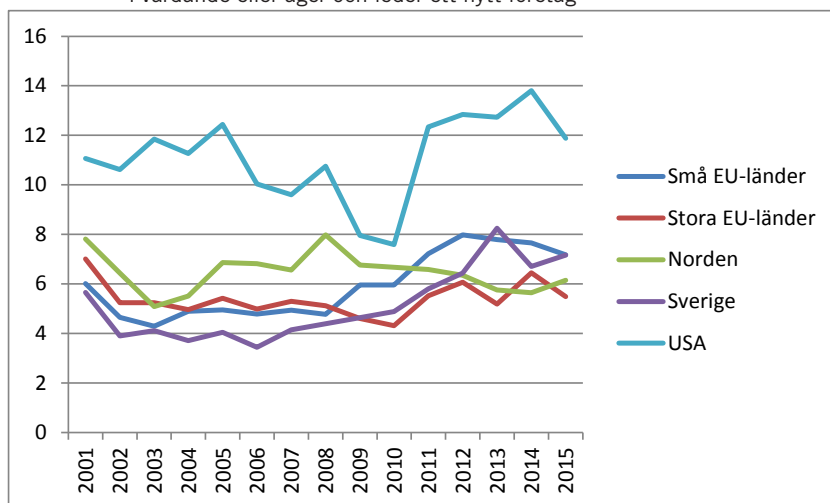
Figur 2.1 Nystartade företag per 1 000 invånare 2014



Källa: Eurostats databas (inklusive areella näringar).

Figur 2.2 Total entreprenöriell aktivitet i tidigt stadium enligt GEM

Andel av befolkningen i åldrarna 18–64 år som antingen är entreprenör i vardande eller äger och leder ett nytt företag



Källa: GEM (2015).

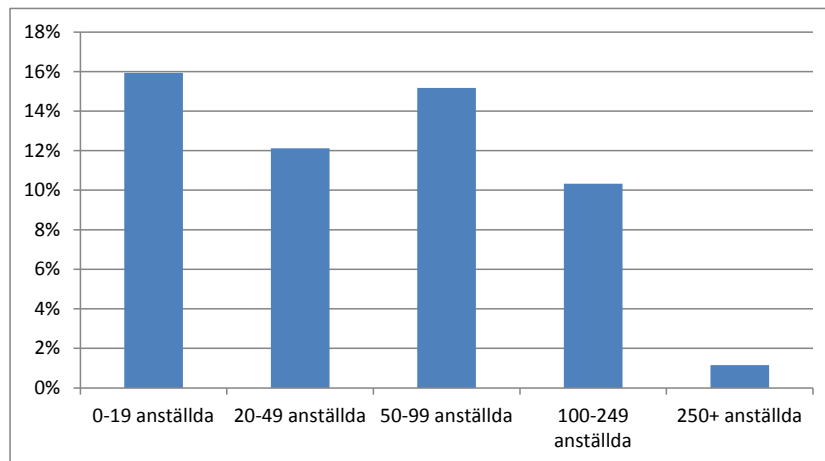
Anm.: Små EU-länder består av Belgien, Irland och Nederländerna; Stora EU-länder består av Italien, Spanien, Tyskland och Storbritannien; Norden består av Finland och Norge.

De mindre och unga företagen svarar för det största bidraget till sysselsättningsökningen, vilket också gäller i ett längre perspektiv.⁸ I figur 2.3 och 2.4 visas att nästan hela nettoökningen i privat sysselsättning under det senaste decenniet härrör från mindre och medelstora företag inom tjänstesektorerna.⁹

⁸ Se Braunerhjelm m.fl. (2009). Daunfeldt m.fl. (2011) konstaterar att de 10 procent snabbast växande företagen i Sverige 2005–2008 svarade för 89 procent av nya jobb. Se också Delmar och Wennberg (2010) för motsvarande resultat i kunskapsintensiva sektorer.

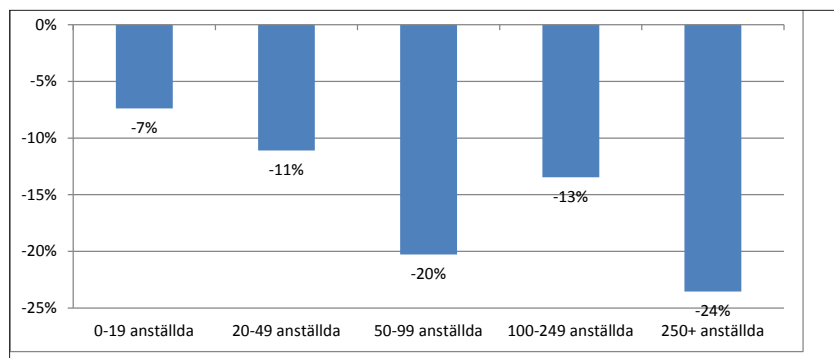
⁹ Dessa figurer är en uppföljning av motsvarande beskrivning i Globaliseringsrådets kanslirapport (Braunerhjelm m.fl. 2009) där data går tillbaka till 1993. Det gäller också figur 2.6. Se också OECD (2015a).

Figur 2.3 Förändring av antalet anställda 2007-2014 fördelat på storleksklass



Källa: SCB, Företagsdatabasen.

Figur 2.4 Förändring antalet anställda inom tillverkningsindustrin 2007-2014 fördelat på storleksklass

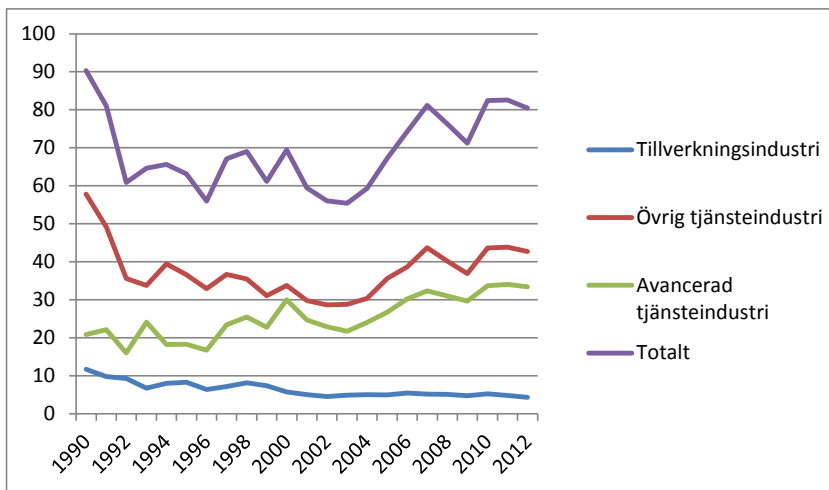


Källa: SCB, Företagsdatabasen.

De nystartade företagens bidrag till sysselsättning har varit ökande sedan 1990-talet och årligen handlar det om cirka 80 000 nya arbetstillfällen (figur 2.5). Utvecklingen följer på den trend som dokumen-

terats sedan 1990-talets början i Sverige men som också gäller för de flesta länder inom OECD. Storföretagen växer i första hand på utlandsmarknaderna sedan lång tid tillbaka (figur 2.6).¹⁰

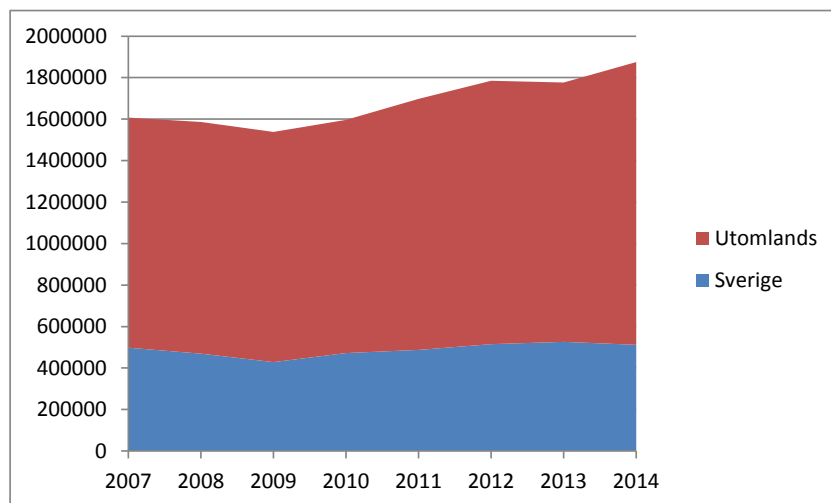
Figur 2.5 Antal sysselsatta i nystartade företag



Källa: GEM (2015).

¹⁰ I någon mån beror sysselsättningsökningen i de mindre och medelstora företagen på omorganisation av storföretagen: koncentration på kärnverksamheter och outsourcing (Braunerhjelm m.fl. 2009).

Figur 2.6 Antal anställda i Sverige och utomlands i svenska internationella koncerner



Källa: Tillväxtanalys, Statistikportalen.

Vad gäller den svenska innovationskapaciteten är bilden något mer splittrad. Enligt t.ex. Global Innovation Index eller EU:s innovationsmätningar ligger Sverige i topp och har gjort det ända sedan mätningarna påbörjades. Dessa mätningar bygger emellertid på sammanvägning av ett antal variabler där FoU-satsningar påverkar resultatet kraftigt. Ställs detta input-mått i relation till output-relaterade variabler blir utfallet sämre (högteknologiskt entreprenörskap, kunskapsintensiv export, etc.). FoU-produktiviteten är enligt Edquist och Zabala-Iturriagotia (2015) svagare än i många andra länder. Också GEM-data tyder på att Sveriges innovationskraft bland unga och nya företag är ungefär som snittet för andra innovationsdrivna länder.¹¹

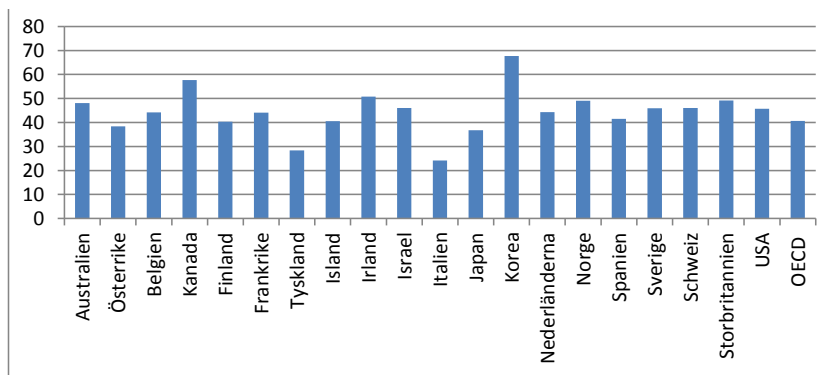
Sveriges FoU-satsningar har varit bland de högsta globalt under lång tid vilket främst förklaras av storföretagens investeringar. Ställs FoU-investeringarna i relation till BNP har andelen minskat under senare år när några storföretag valt att koncentrera delar av sina FoU-satsningar i andra länder. Det indikerar hur känsligt Sverige är för storföretagens investerings- och lokaliseringsbeslut.¹²

¹¹ Se den svenska GEM-undersökningen (Braunerhjelm m.fl. 2016).

¹² För en mer detaljerad redovisning av företagens FoU-satsningar se kapitel 5.

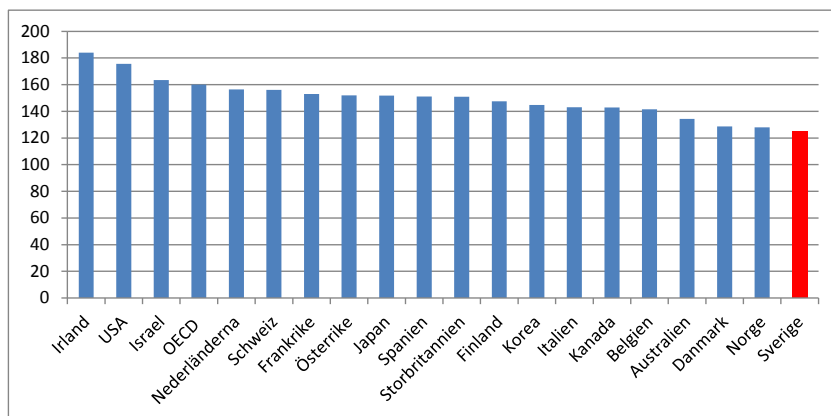
Vad gäller kompetensförsörjning mätt som andel högskoleutbildade i åldersgruppen 25–34 år visas i Figur 2.7 att Sverige hamnar något ovanför OECD-snittet och ungefär som medianlandet (figur 2.7). Återigen kan noteras att Sverige inte sticker ut jämfört med andra länder. Det gör vi däremot när högutbildades inkomster jämförs med genomsnittsinkomsten: Sverige placerar sig sist och långt under OECD-snittet (figur 2.8). Det innebär en riskexponering i en värld där även humankapital kan förväntas att bli allt rörligare på sikt.

Figur 2.7 Andel högskoleutbildade i åldrarna 25–34 år 2014



Källa: OECD Education at a glance (2015).

Figur 2.8 Högskoleutbildades inkomster i relation till genomsnittsinkomsten

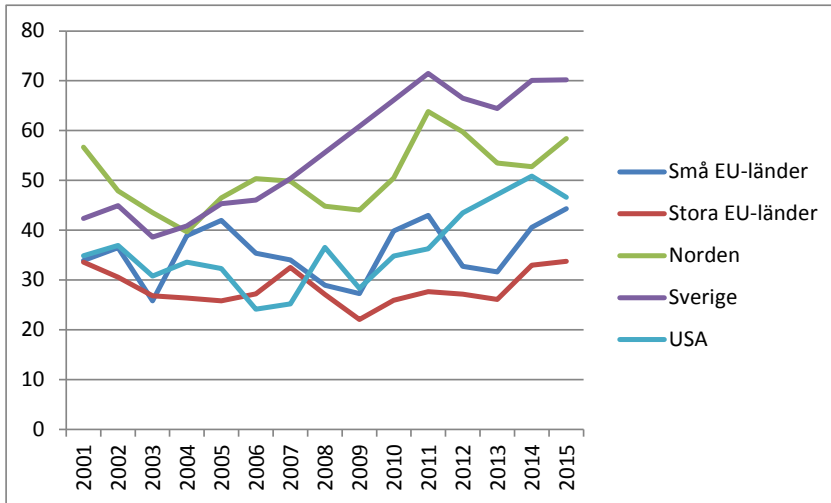


Källa: OECD Education at a glance (2015).

Slutligen kan nämnas att attityderna till entreprenörskap har varit positiva och legat på en relativt hög nivå i Sverige under 2000-talet, utan att någon tydlig trend har utkristalliserats (GEM 2015). Vad som utmärker Sverige är att inget land har en så stor andel av befolkningen som säger sig ha identifierat en affärsidé kring vilket det är möjligt att starta och bygga ett företag (figur 2.9). Samtidigt är det relativt få i jämförelse med USA som anser sig ha kompetensen att driva företag (figur 2.10). I USA föreligger nästan det omvända förhållandet mellan dessa två variabler – många anser sig kunna driva företag men idéerna är färre. Rädslan att misslyckas är också betydligt lägre i USA (GEM 2105). Sammantaget speglar denna paradox – många idéer, svagt självförtroende att starta företag och en relativt låg nivå på entreprenörskapet – med stor sannolikhet att förbättrade svenska ramvillkor skulle kunna bidra till ett ökat svenskt entreprenörskap.

Figur 2.9 Upplevda affärsmöjligheter

Andel av befolkningen i åldrarna 18–64 år som upplever att det finns goda möjligheter att starta ett företag i området där de bor

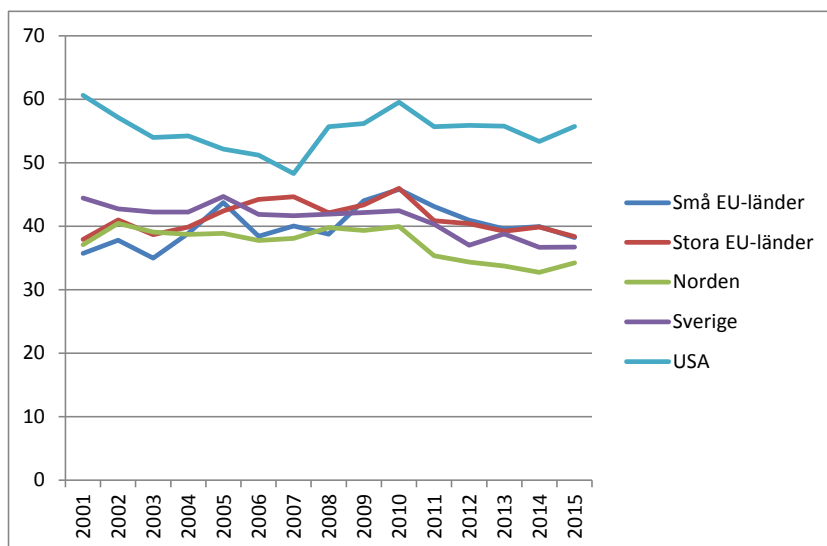


Källa: GEM (2015).

Anm.: Små EU-länder består av Belgien, Irland och Nederländerna; Stora EU-länder består av Italien, Spanien, Tyskland och Storbritannien; Norden består av Finland och Norge.

Figur 2.10 Upplevd förmåga

Andel av befolkningen i åldrarna 18–64 år som anser sig ha tillräcklig kunskap och förmåga att starta ett företag



Källa: GEM 2015

Anm.: Små EU-länder består av Belgien, Irland och Nederländerna; Stora EU-länder består av Italien, Spanien, Tyskland och Storbritannien; Norden består av Finland och Norge.

Sammanfattningsvis är det svårt att i statistiken belägga att Sverige utmärker sig vad gäller entreprenörskap, innovation och kompetensförsörjning.¹³ Däremot satsar vi mer än de flesta andra länder på FoU och har en mer sammanpressad lönestruktur. Omvärldsutvecklingen fortsätter emellertid i snabb takt, inte minst bland länder i Sydostasien och i andra regioner som vi traditionellt inte sett som våra typiska konkurrenter. För att hävda sig i den tilltagande konkurrensen kommer fortsatta reformer att krävas. Sveriges positiva utveckling under senare år gör det dock lätt att underskatta kraften i den pågående globala omstruktureringen, det föreligger en risk att förändringsbenägenheten minskar.

Vi kommer därför att peka på några områden som vi bedömer vara av central vikt för den framtida utvecklingen, faktorer som i utredningens direktiv faller under begrepp som ”omvärldsfaktorer”

¹³ Detsamma gäller internationalisering av unga företag (GEM 2015).

och ”ramvillkor”. Vår utgångspunkt är att dessa ramvillkor är avgörande för utfallet på de förslag till reformer som kommer i de följande kapitlen. Kan inte de brister i ramverken som redovisas nedan rättas till kan man inte heller förvänta sig kraftfulla effekter av våra reformförslag.

2.2 Effekter av globalisering och tekniksprång

Bedömning: Den tekniska utvecklingen måste bejakas, historiska erfarenheter visar att ny teknik på sikt gynnar sysselsättning, inkomster och välbefinnande. Sverige bör agera offensivt för att bli en spjutspets i den digitala ekonomin. Nya teknikdrivna företag liksom en fördjupad teknikanvändning i befintliga företag ska välkomnas. På motsvarande sätt bör Sverige framdeles kraftfullt verka för fortsatt frihandel och en fördjupad inre marknad. Tendenser inom EU mot ökad nationalism och protektionism måste stävjas i tid.

2.2.1 Globalisering och entreprenörskap

Globaliseringen tillsammans med ny teknik förändrar såväl distributionsmetoder och produktionsspecialisering som organisation av företag. Anpassningar kan förväntas ske på flera plan: globalt, regionalt och lokalt. Förändringarna i t.ex. efterfrågan på digitaliserade tjänster har både en global och en lokal dimension.

Övergripande har globaliseringen haft mycket stora positiva effekter. Det ökade utbytet mellan länder i form av kunskaps- och informationsflöden, kapital, arbetskraft, varor och tjänster har sedan 1980-talet genererat betydande välfärdsvinster. Hundratals miljoner människor har lyfts ur fattigdom. Drivkraften bakom denna utveckling är en kombination av politiska processer – handelsliberaliseringar och avregleringar – samt teknikutveckling. Tekniska landvinningar har minskat transport- och kommunikationskostnaderna sedan lång tid tillbaka. Resultatet är att gamla strukturer stöps om samtidigt som dessa omstruktureringar öppnar upp för entreprenöriella möjligheter.

Det bör dock påpekas att protektionism och nationalism för närvarande breder ut sig i rask takt och hotar handels- och faktorflöden. Den globala handeln har utvecklats exceptionellt svagt under flera år.¹⁴ Detta är oroväckande. De historiska erfarenheterna förskräcker och risken för en återgång till en mer sluten global ekonomi kan inte lättvindigt avfärdas (Schön 2008).

Effekterna av en globaliseringsprocess har redogjorts för i andra sammanhang.¹⁵ Här räcker det med att konstatera att för de nya, unga och mindre företagen växer potentialen på utlandsmarknaderna kraftigt samtidigt som hemmamarknaden krymper pga. ökad internationell konkurrens. Möjligheterna att kunna etableras som en ”born global” ökar och det ökade informationsflödet öppnar nya möjligheter för innovation.¹⁶ Att kunna exploatera dessa möjligheter kräver dock särskild kompetens – varumärkesbyggande, integrering i globala förädlingsvärdekedjor, m.m. – och kan motivera ett offentligt åtagande vilket vi återkommer till i kapitel 6. Samtidigt leder globaliseringen till nya samhällsutmaningar, t.ex. en omfattande migration och miljökonsekvenser. Även dessa kommer att behandlas i senare kapitel.

2.2.2 Teknikutvecklingen, arbetskraftsefterfrågan och entreprenörskap

Den tekniska utvecklingen och tillgång till Internet och smarta mobiltelefoner har skapat förutsättningar för en mycket effektivare matchning mellan utbud och efterfrågan. Varor som bara utnyttjas begränsad tid kan ställas till förfogande till fler användare, tjänster kan distribueras på nya sätt. Digitala plattformar och tillgång till stora datamängder (big data) ligger bakom delningsekonomin och en rad nya tjänster. Likaså bidrar digitaliseringen till lägre inträdesbarriärer och billigare marknadsföringskanaler (Facebook, Twitter och Youtube, mfl) för nya företag, samtidigt som finansiering underlättas genom peer-to-peer lösningar (Fundedn-by-me, NorthCube, Toborrow) och digitala betalningslösningar (t.ex. Swish, Klarna). Även transparensen avseende kvalitet ökar via sociala media och olika rankingsystem.

¹⁴ Se t.ex. Global Trade Alert (www.globaltradealert.org/).

¹⁵ Se Globaliseringsrådet slutrapport (Braunerhjelm m.fl. 2009).

¹⁶ Omfattningen på svenska born globals förefaller blygsam – mellan 0,7 och cirka 3 procent – fram till 2008 (Halldin 2012).

Som vi noterar tidigare avspeglas detta ännu inte i någon våg av nya företag, däremot nya former för entreprenörskap. Blickar vi framåt pekar såväl ny teknik som den yngre generationens attityder på att nyföretagandet sannolikt kommer att växa. Den internationella diskussionen har dock valt ett annat fokus: dels om ny teknik kommer att ersätta arbetskraft i en snabbare takt än nya arbetstillfällen skapas, dels hur digitaliseringen och utvecklingen av appar och app-baserade företag påverkar konkurrens och prisnivåer på lokala marknader (Uber m.fl.).

Vad anbelangar det första spåret kommer, enligt vissa djärva utsagor, den nya tekniken leda till att mänsklig arbetskraft kan bli helt överflödigt, en s.k. ”singularitet” (Kurzweil 2005, Ford 2015). Frey och Osborne (2013) samt Brynjolsson och McAfee (2014) går inte fullt så långt men förutspår att närmare hälften av arbetskraften riskerar att bli ersatt av antingen robotar eller AI.¹⁷ Enligt Steve Case (2016) går vi in i en tredje våg av Internet-baserade produktionssystem som kommer att ha en betydligt större inverkan på arbetskraftsefterfrågan inom t.ex. hälso-, transport-, utbildnings- och energisektorerna.¹⁸ Robotar kommer att kunna sköta operationer och göra kirurger överflödiga, bilar och andra transportmedel prognostiseras bli självkörande och ersätta en betydande del av arbetskraften, medan AI kan användas för mer analytiskt arbete (förmodligen inklusive offentliga utredningar).¹⁹ Dessa sektorer är idag personalintensiva. 3D-tekniken och ”sakernas Internet” (Internet of things) förvänta också minska behovet av arbetskraft i tillverkningsindustrin.

Möjligen kommer ovan nämnda farhågor att besannas men vi hävdar att sannolikheten är låg. Hittills är det svårt att se några effekter av ökad automatisering och robotisering eller AI och delningsekonomin på sysselsättning, även om dessa senare fenomen är i ett tidigt skede. I t.ex. Storbritannien är sysselsättningsgraden rekordhög (drygt 74 procent) trots en kontinuerlig implementering av ny teknik. I USA föll andelen sysselsatta under finansmarknadskrisen och har envist stannat kvar på en låg nivå även om en viss förbättring har skett under senare år. Tyskland uppvisar en arbetslöshet på endast 4,2 procent,

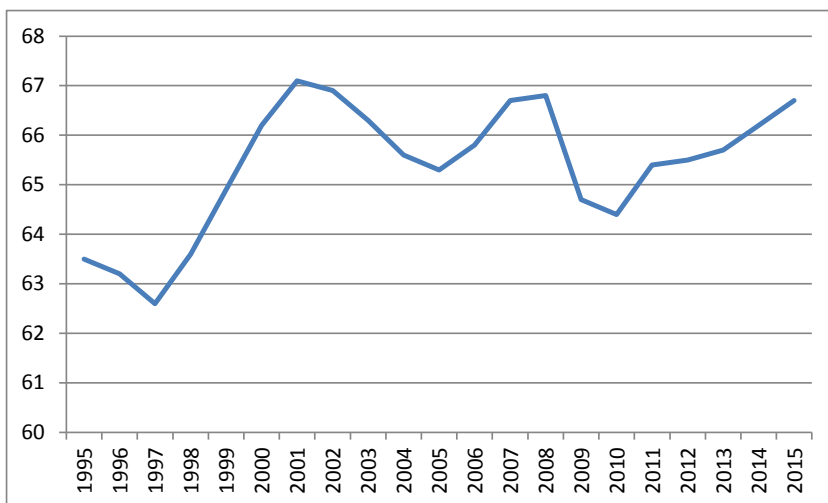
¹⁷ För en motsvarande analys på svenska data, se Fölster (2014).

¹⁸ Den första vågen ägde rum på 1980 och 1990-talen, medan den andra symboliseras av framväxten av företag som Google och Facebook.

¹⁹ Enligt Blix (2015) kan tjänster inom finans liksom juridik liksom konsulter ersättas av mjukvara.

motsvarande siffra för USA är 4,9. I en rad andra länder förefaller en hög arbetslöshet främst bero på efterdyningarna av den globala kris som inleddes hösten 2008 samt brist på strukturella reformer. Även i Sverige verkar förändringarna vara konjunkturdrivna (figur 2.11). Osäkerheten vad gäller de framtida effekterna av den nya och digitaliserade tekniken är följaktligen betydande.

Figur 2.11 Andel sysselsatta av befolkningen i Sverige



Källa: Konjunkturinstitutet.

Denna osäkerhet i bedömningarna illustreras av en nyligen publicerat OECD-rapport av Arntz m.fl. (2016). I en replikering av Freys och Osbornes uppmärksammade studie, som hävdade att 47 procent av jobben var hotade pga. av ny teknik, finner man att den verkliga siffran för OECD-länderna är betydligt lägre, endast nio procent. Analysen baseras på de uppgifter (tasks), inklusive interaktivitet med andra människor, som ett visst yrke förutsätter. När dessa mer finfördelade data används kan också betydande skillnader mellan länder konstateras. I Sverige fall handlar det om sju till åtta procent av arbetskraften som uppskattas kunna ersättas av ny teknik. De finner också att risken är starkt avtagande för de som har en högre utbildning.

Resultaten stöds av historisk forskning rörande maskiners och ny tekniks möjlighet att ersätta arbetskraft (Autor 2014, 2015). Det är snarare regel än undantag att dessa farhågor överskattats starkt. Pessimism har således sällan visat sig vara en god vägledning för framtiden. Teknikspridning tar tid eftersom olika regleringar, strukturer och priser (inklusive löner) ska anpassas till den nya tekniken (Acemoglu och Restrepo 2015). Och olika tekniker utvecklas olika snabbt. Vissa tekniker är viktigare än andra i ett sysselsättningssammanhang. Robotar skiljer sig från Internet. Tillgång till den specifika kompetens som krävs för att hantera ny teknik utgör ytterligare en trång sektor och även utbildning tar tid (Acemoglu 1998). Dessutom kan det vara fallet att konsumenter föredrar att interagera med andra människor jämfört med robotar.

Dessa ”bromsklossar” innebär att tid frigörs för att hantera kommande strukturförändringar. Till detta kan läggas att produktivitet- och konkurrens effekter på företagsnivå kan spilla över i en högre arbetskraftsefterfrågan. Som OECD (2015c) visat svarade IKT-sektorn för 22 procent av de nya arbetstillfällena som skapades bland OECD-länderna 2013. Mokyr m.fl. (2015) går igenom den forskning som visar att robotisering har lett till ökad produktivitet och högre löner. De visar bl.a. att den sk co-robotiseringen, där människa och robot interagerar, förefaller driva upp produktiviteten rejält.

Flera forskare finner helt enkelt blygsamma eller inga negativa sysselsättningseffekter av den automatisering, digitalisering och robotisering som hittills ägt rum (Graetz and Michaels 2015, Gregory m.fl. 2015).²⁰ I stället hävdar t.ex. Nordhaus (2015) att arbetstillfällena inte kommer att bli färre, men annorlunda. Det innebär omstruktureringsproblem, kostnader och ekonomisk-politiska utmaningar.

Sammantaget kan konstateras att den nya teknikens effekter på arbetskraftsefterfrågan bör tas på största allvar och kommer sannolikt innebära omvälvande förändringar. I dagsläget är det emellertid svårt att slå fast att fler arbeten kommer att försvinna än vad som skapas. Än mer avlägset ter sig en framtida massarbetslöshet p.g.a. dessa tekniska framsteg.

²⁰ Gregory m. fl. (2015) finner att datorisering skapade 11,6 miljoner sysselsättningstillfällen i 27 europeiska länder 1999–2010.

Däremot kommer den nya tekniken att innebära omställningsproblem och omställningskostnader, precis som vid tidigare strukturomvandlingar. En av politikens uppgifter är att vara förberedda på dessa omställningar och kunna vidta lämpliga åtgärder. Det är inte lika kittlande som katastrofscenarier men vi bedömer det som en rimligare framtida utveckling.

App-baserade tjänster

Även om den nya tekniken inte skulle medföra en betydande arbetslöshet kan priser och löner påverkas. Digitaliserade tjänster kan levereras globalt och upphandlas via sajter som Freelance.com och Upwork.com, andra kan finnas ett sms bort på den lokala marknaden (Uber m.fl.). Prisskillnaderna i det förra fallet är ofta betydande vilket i förlängningen kan innebära en press nedåt på lönerna men också skapa vinster för företag och konsumenter. Också andra varianter som egenanställda, vars tjänster i Sverige förmedlas av t.ex. Frilans Finans och Cool Company, kan ha samma effekt.

Den legala miljön för plattformsoperatörer är idag oklar. Gränsdragningen mellan att vara arbetsgivare eller enbart en förmedlingslänk mellan kunder och utförare är diffus vilket har lett till att en rad legala processer inletts i flera länder. I vissa fall har plattformsoperatörerna valt att stänga ner verksamheten pga. det oklara regelverket och deras eventuella skyldigheter. Ett annat område som har rönt uppmärksamhet och där rättsläget är oklart handlar om marknadsposition, dvs. om konkurrensen sätts ut spel därför vissa plattformsoperatörer har blivit dominerande på marknaden.

Inom ramen för EU:s digitala agenda pågår ett arbete som syftar till en fullt genomförd digital inre marknad 2018. Man uppskattar att en nedmontering av diverse regulatoriska hinder och skapandet av en inre digital marknad skulle kunna leda till ett årligt BNP-lyft på 4000 miljarder kronor per år och hundratusentals nya arbetstillfällen. Strategin har formerats kring 16 åtgärdsområden fördelade på tre pelare: bättre tillgång för konsumenter och företag till varor och tjänster i hela Europa, lika villkor för digitala nätverk så att innovativa tjänster kan utvecklas, ge den digitala ekonomin maximala möjligheter att växa. Arbetet innefattar bland annat insatser för att skapa

en gränsöverskridande och smidig EU-handel, förbud mot avgränsning av regelverk till vissa regioner (geo-blocking), installerande av höghastighetsbredband och fritt flöde av data mellan länder.²¹

Kommissionens arbete med att ”jämna ut spelplanen” för företag som erbjuder tjänster över nätet präglas av problem och svåra gränsdragningar. Arbetet fortskrider betydligt långsammare än teknikutvecklingen. Det är lätt att överreglera och inta en protektionistisk ståndpunkt. Är det rimligt att t.ex. Netflix utbud ska innehålla 20 procent europeiskt material? Kommer reglerade minimilöner leda till en ökad verksamhet i bolagiserad form på nätet? Gynnar hårdare konkurrensregleringar för plattformsbaserad verksamhet ineffektiva lokala operatörer?²² Vilka blir effekterna för konsumenterna? Hämmas självreglerande processer där länder positionerar sig i förädlingsvärdekedjan utifrån deras komparativa fördelar även vad gäller plattformsbaserad verksamhet?

Regler som handlar om illegal verksamhet förefaller enklare men även här går arbetet trögt inom Kommissionen. Skälen sägs bl.a. vara att man inte vill skada mindre europeiska aktörer (som har proportionellt högre kostnader för olika regelverk).²³ Andra ofullständigt reglerade delar rör integritetsfrågor och datainsamling och dataöverföring.²⁴ Kommissionen förordar en möjlighet för användare att kunna utnyttja en anonym identitet för att försvåra spårning, en översyn av behovet planeras till 2017. Likaså arbetar Kommissionen med regleringar för att ta bort stötande material, hur data kan förflyttas mellan olika plattformar, mm. Uppenbarligen är det önskvärt med en tydligare ramverk för plattformar på en rad områden, men för närvarande är det EU:s generella regelverk som gäller.²⁵

²¹ Se <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market-en>

²² Jämför diskussionen om statiskt och dynamisk konkurrens.

²³ Merparten av de större företagen återfinns i USA och några i Asien (Economist 2016).

²⁴ EU-domstolen ogiltigförklarade i en uppmärksamdom den 6 oktober EU-kommissionens beslut om att de så kallade Safe Harbor-principerna utgör tillräcklig skyddsnivå för överföring av personuppgifter från EU-länder till USA, främst beaktades inte integritetsskydd et. Domen innebär att digitala tjänster där personuppgifter ska överföras till USA för lagring eller bearbetning, inte är tillåtna.

²⁵ Frankrike förbereder en ”rättviselag” för plattformar (loyauté des plateformes) som bl.a. innebär att online försäljare måste informera om deras erbjudande är kopplat till ett specifikt företag eller bygger på bästa pris.

2.2.3 Vad vet vi om inkomstfördelningseffekterna?

Både globaliseringen och tekniska framsteg har satts i samband med den ojämna inkomstfördelning som de flesta länder fått erfara. Men också en rad andra faktorer påverkar den utvecklingen. En betydande del av de högsta inkomsterna är kopplade till finanssektorn, omkring två tredjedelar i USA. Aghion (2016) å andra sidan finner att det är framgångsrikt entreprenörskap som förklarar inkomstskillnaderna. Andra hävdar att den ojämna inkomstfördelningen också kan hänföras till minskad konkurrens och en ökad koncentration.²⁶ Nya forskningsrön pekar också på att globalisering inte påverkat inkomstutvecklingen negativt för medelinkomsttagaren, åtminstone inte fram till 2008, men slagit hårt mot vissa regioner med stor andel tillverkningsindustri, särskilt inom tillverkningsindustri (Autor m.fl. 2016, Corlett 2016).

De bakomliggande orsakerna till den ojämna inkomstfördelningen är således inte klarlagda, flera olika faktorer spelar in. Att försöka hindra den tekniska utvecklingens intåg på olika marknader är – som visats ända sedan Ludditerna försökte slå sönder ångdrivna vävstolar – dock en hopplös och kontraproduktiv kamp. Inte heller är det globaliseringen i sig som är problemet. Tvärtom har teknikutveckling, handel och gränsöverskridande investeringar gynnat välfärdsutvecklingen, inte minst i Sverige.

Svårigheterna i att försöka bromsa en teknisk utveckling som kan friställa arbetskraft kan åskådliggöras genom den ny-industrialiseringsprocess som såväl EU som Sverige bekänner sig till.²⁷ För att expandera en krympande industrisektor blir just ny teknik avgörande för att hålla nere produktionskostnaderna (främst arbetskraftskostnader) samt för att öka produktiviteten. Det är givetvis omöjligt att hävda att ny teknik är bra i vissa sektorer och verksamheter men mindre önskvärd i andra.

²⁶ Stiglitz (2015) hävdar att detta är en förklaringsfaktor i USA.

²⁷ Se www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/01/smart-industri---en-ny-industrialiseringsstrategi-for-sverige/

2.2.4 Bland "giggers" och "delare" – hur ser framtidens försörjningsstrukturer ut?

För flertalet individer är traditionellt förvärvsarbete fortfarande den helt dominerande intäktskällan. Individen är anställd hos en offentlig eller privat arbetsgivare och uppbär i regel heltidslön för sitt arbete. Så har det varit sedan åtminstone 1900-talets början.

Samtidigt växer det fram en generation där entreprenörskap kombinerat med olika korttidsanställningar eller uppdrag (gig) blir en allt mer accepterad och till och med önskvärd försörjningsstruktur.²⁸ Eller så hyr man ut delar av sin lägenhet eller deltar i delningsekonomi på andra sätt.

Tittar vi framåt 10–20 år är det inte alls omöjligt att försörjningsstrukturerna ändrats radikalt. Kanske blir den normala situationen att ha en deltidсанställning på säg 30 procent som kombineras med eget företagande respektive att jobba mot en app med kortare uppdrag – bli en gigger alternativt aktivt delta i delningsekonomi. Ett ökat företagande av den typen kan förväntas ha återverkningar på flera av de ramvillkor som tas upp nedan.

De fem vanligaste delningstjänsterna idag – crowdfunding, virtuella bemanningsföretag, uthyrning av bostäder, bilpooler, musik och filmstreaming – förväntas få en stark tillväxt. År 2013 uppskattas delningstjänster generera cirka 15 miljarder dollar medan de största uthyrningstjänsternas (utrustning, bok-, bil-, filmuthyrning samt hotell/vandrarhem) intäkter är cirka 240 miljarder dollar. 2025 uppskattas såväl delningstjänster som de mer traditionella uthyrningstjänsterna omsätta lika mycket, cirka 335 miljarder dollar (PwC 2015). Notera att omsättningen också förväntas stiga i de traditionella branscherna.

Det är lätt att se allehanda nackdelar med försörjningsstrukturer som bygger mer på gig-, delnings- och/eller accessekonomi. Skatter kan bli svårare att uppbära, kollektiva sociala försäkringssystem svårare att finansiera och arbetsmarknadslagstiftning kan kringgå. Vi återkommer till dessa nedan. Men det finns också en rad fördelar. Resurser kan utnyttjas betydligt mer effektivt och på ett klimatsmartare sätt. En gig-ekonomi kan också vara en väg in för marginaliserade grupper generellt, diskrimineringsgraden kan minska och tillfäl-

²⁸ Enligt Sundarajan (2016) föredrar 80 procent den typen av verksamhet framför en fast anställning.

liga gig kan även jämna ut temporära nedgångar i en individs inkomster. Det öppnar dessutom upp för en ny och experimenterande entreprenöriell utveckling.

Samtidigt riskerar svagare grupper på arbetsmarknaden att exploateras. Nya algoritmer leder oss nästan tillbaka till en modern form av tidsstudiemän som står med klockan i hand och mäter olika arbetsmoment. Hur lång tid tog en leverans? Hur förhåller jag mig till genomsnittet? Vad betyder det för min ersättning? Inom hur många sekunder måste jag svara för att få ett gig? Ersättningen för olika tjänster kan också ändras på oförutsägbart sett och utan egentlig förvarning. Skulle dessa nya försörjningsstrukturer bli vanliga i framtiden ställer det krav på en modern arbetsmarknadsreglering och sannolikt reformerade socialförsäkringssystem som inkluderar effekterna av en gig-ekonomi.

Fortfarande förefaller dock en relativt liten andel av den arbetsföra befolkningen vara involverad i gig- och delningsekonomin. I USA finns uppskattningar på att 800 000 individer (ett par promille av den amerikanske arbetskraften) får hela eller delar av sina inkomst via appar som TaskRabbit, Lyft, Uber och Deliveroo.²⁹ Statistiskt kan inga stora rörelser ännu ses i de flesta länder, mätt som t.ex. andel egenföretagare, även, om den övergripande trenden indikerar ett ökat globalt entreprenörskap (GEM 2015). Det innebär inte att man ska bortse från potentiella effekter av gig-ekonomin. Mätproblemen är betydande och det kan finnas skattemässiga och andra skäl till att informationen inte finns.

2.3 Entreprenörskap, innovation och de svenska ramvillkoren

Baserat i en forskningsgenomgång visades i kapitel 1 att entreprenören är en nyckelaktör för att kunskap ska omvandlas till samhällsnytta. Vi betonade också vikten av att ett systemperspektiv måste kombineras med ett starkare individperspektiv (eller nätverk av individer) som bör återspeglas i att den ekonomiska politiken får en tydlig entreprenörsinriktning. Individens agerande styrs emellertid av faktorer som vid ett första ögonkast inte alltid sätts i samband med

²⁹ Financial Times (2016b).

entreprenörrollen. Ofta refereras till det vaga begreppet ”ramverk” som i princip kan omfatta alla tänkbara policy-områden. Nedan definierar vi begreppet ramverk som de formella institutioner – regelverk och lagar – som indirekt omgärdar och påverkar viktiga betingelser för entreprenörskap och innovation men som inte direkt riktar sig mot den entreprenöriella eller innovativa gärningen. Dit hör t.ex. arbets- och boendemarknaden, kompetensförsörjningen och liknande.

Institutionernas betydelse för tillväxt och näringslivsdynamik har fått allt större uppmärksamhet i forskningslitteraturen (Rosenberg och Birdzell 1986, Henrekson 2007, van Steel m.fl. 2007, Levie och Autio 2011, Braunerhjelm och Henrekson 2015, Veugelers 2015). Både formella och informella institutioner (traditioner och sociala konventioner) har lyfts fram. Bland informella faktorer kan nämnas tillitens betydelse, dvs. länder med en hög grad av tillit mellan människor tenderar att ha en högre tillväxt. Stater som skapar starka skydd för äganderättigheter (inklusive intellektuella rättigheter som patent och copyrights), trovärdiga rättssystem, är transparenta och motarbetar korruption, bygger också tillit.

Likaså anses öppenhet gentemot omvärlden, liberala handelsregler och möjligheterna till förändrat ägande vara centrala för en gynnsam ekonomisk utveckling. Den svenska ekonomin har under lång tid haft låga handelshinder. Sedan 1990-talets början har en påtaglig internationalisering av ägandet också skett.

En ökad exponering mot omvärlden kan bl.a. förväntas leda till ett ökat konkurrenstryck. Det kan också uppnås genom att göra det möjligt för privata aktörer att ägna sig åt verksamhet som tidigare varit exklusivt förbehållen offentliga aktörer. Även inom detta område har den svenska politiken ökat individens möjligheter. En lång rad marknader har öppnats för konkurrens sedan 1990-talet.

Med andra ord kan man säga att det lönar sig för stater att utveckla institutioner och regelverk som sänker transaktionskostnaderna och främjar konkurrens. Om staten tar på sig kostnaderna för att utveckla transparenta institutioner som på olika sätt gör det lättare och därmed billigare för människor att ingå avtal, byta varor och tjänster samt starta och lägga ner företag, så gynnas tillväxten. Lagar och regelverk som främjar entreprenörskap, risktagande och innovationer kommer också bidra till en allmänt mer positiv syn på entreprenöriell verksamhet.

Sverige har sedan länge, i internationella jämförelser, haft väl fungerande grundläggande formella institutioner. Icke desto mindre finns det utrymme för förbättringar. Nedan pekar vi på ett antal formella ramverk som vi anser vara avgörande för Sveriges framtida entreprenöriella och innovativa förutsättningar. Vi har valt att ta upp den svenska arbetsmarknaden, socialförsäkringssystemen, kompetensförsörjningen, konkurrenssituationen, regelbördan, bostadsmarknad och infrastruktur samt skattesystemet. Andra frågor som har ramverkskaraktär – t.ex. intellektuella äganderättigheter – diskuteras i samband med att dessa frågor berörs i respektive kapitel. Kompetensförsörjningsfrågan kommer närmare att tas upp i kapitel 5 men problemen presenteras också här. Vi inleder med arbetsmarknaden.

2.3.1 Arbetsmarknad och entreprenörskap

Bedömning: Regeringen bör ha beredskap för att försörjningsstrukturerna kan se radikalt annorlunda ut inom en relativt snar framtid, präglade av ökad rörlighet mellan olika typer av verksamheter och inkomstkällor. Rörlighet påverkar entreprenörskap och innovation positivt men det bör utredas vilka konsekvenser det innebär för såväl trygghetssystem som arbetsmarknadsregleringar och arbetsmarknadsåtgärder. Ett ökat deltidsföretagande kan komma att kräva andra omställningsåtgärder.

Den svenska arbetsmarknaden brukar karaktäriseras som dual, en utveckling som accelererat sedan 1990-talet. Det innebär att en (större) del av arbetskraften har tillsvidareanställning och omfattas fullt ut av olika trygghetssystem medan en annan del har visstids kontrakt och en mer begränsad tillgång till socialförsäkringssystemen. Olika kontraktstyper tenderar att skapa en insider/outsider-situation på arbetsmarknaden som är negativt för flexibilitet och omställning. I Sverige domineras arbetskraftsrörligheten av visstidsanställda.³⁰

³⁰ Total arbetskraftsrörlighet är dock förhållandevis hög i jämförelse med de flesta europeiska länder (Andersson och Thulin 2008).

Att arbetskraftens rörlighet och omställningsförmåga mellan jobb, branscher och regioner är avgörande för näringslivets dynamik och omvandling råder det enighet om. Frågan är om rörlighetsaspekten också är relevant ur ett entreprenörs- och innovationsperspektiv? Att döma av en begynnande empirisk forskning som använder individ- och företagsbaserad data blir svaret ett tydligt ja. Studier på svenska och danska data visar att arbetskraftsrörlighet har en stark positiv effekt på innovation mätt som patentansökningar (Kaiser m.fl. 2015, Braunerhjelm m.fl. 2016). Baserat på de teoretiska utgångspunkter som redovisades i föregående kapitel är det också ett intuitivt rimligt resultat. Det vill säga om kunskapen är decentraliserad och till stora delar individberoende – enskilt eller i nätverk - kan vi förvänta oss att ökad rörlighet leder till informations- och kunskapsspridning vilket i sin tur kan generera nya idéer och så småningom innovationer. Effekterna brukar tillskrivas bättre matchning och utökade nätverk. På svenska data har det dessutom visats att ökad rörlighet har en positiv effekt på nyetableringar (Braunerhjelm m.fl. 2015). Om vi accepterar att innovation är grundbulten för fortsatt ekonomisk tillväxt har dessa rön uppenbara policyimplikationer.

Ändrade framtida försörjningsstrukturer och en fortskridande teknisk utveckling, där en mindre del än idag är lönearbete, indikerar det att den svenska arbetsmarknaden står inför betydande långsiktiga framtida utmaningar och bör moderniseras. Parallellt förväntas en teknisk utveckling driva på en strukturuomvandling av det mer traditionella näringslivet. Behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan därför i framtiden öka men också kräva helt andra insatser än idag.

2.3.2 Socialförsäkringssystem för entreprenörskap – från Bismarck till basinkomst?

Bedömning: Regeringen bör noga följa den internationella diskussionen kring socialförsäkringarnas utformning. I framtiden kan dessa behöva reformeras och göras mer portabla för att även nya och alternativa anställningsformer ska inkluderas och blir ersättningsberättigade. I det korta perspektivet bör t.ex. skillnader i socialförsäkringsersättningar (se delrapport 2015) som beror på t.ex. flera deltidsanställningar, juridisk person (enskild firma eller aktiebolag) eller hämmar rörlighet på annat sätt (t.ex. ersättning till annan än förälder vid vård av barn) identifieras och avvecklas. Detta skulle bidra till ökad rörlighet.

Den nuvarande idén om socialförsäkringar går tillbaka till Bismarcks arbetarförsäkringar som skulle garantera en viss inkomst för löntagare. Två alternativa vägar har förts fram i den internationella debatten: basinkomst och portabla förmånssystem.

De förändringar som diskuterats ovan kan förväntas sätta dagens socialförsäkringssystem under press. Tillsammans med hotet om ökad arbetslöshet pga av tekniska framsteg har det lett till att en gammal idé (som går tillbaka till åtminstone 1800-talet) återigen har tagits upp i debatten, nämligen frågan om ett generellt försörjningsstöd eller basinkomst som det brukar benämnas.

Förespråkarna för ett basinkomstsystem hävdar att det skulle bli effektivare eftersom en flora av existerande ersättningar skulle kunna rensas ut och administrationen förbilligas rejält. Dessutom skulle livskvaliteten kunna höjas när en basinkomst möjliggör konsumtion av livets nödtröft vilket frigör tid för annat än arbete. Samtidigt som potentiella entreprenörer skulle ges ett ekonomiskt utrymme att experimentera och testa idéer. En annan fördel som påtalats är att vinster från globalisering och tekniska landvinningar skulle kunna fördelas mer rättvist. Det skulle vara ett sätt att lindra ”medelinkomsttagarkrisen”, dvs. att i många länder har tillväxten i BNP varit frikopplad från inkomstökningar för medelklassen.

I USA (Stern 2016) har nivån 1 000 USD per månad föreslagits. Det hävdas att ett basinkomstsystem skulle vara ett betydligt effektivare sätt att administrera den trillion US dollar som idag hanteras av 126 statliga, delstatliga och lokala program. Ett motsvarande för-

slag för Storbritannien landar i en basinkomst på cirka 3 700 pund per år och uppges kosta endast en procent mer i relation till BNP än dagens system (Painter and Thoung 2015).

I Finland ska ett system testas i två år på 10 000 slumpvis utvalda personer och basinkomsten planeras uppgå till 550 euro per månad. Nivån påstås innebära att bidragslabyrinter kan undvikas utan att incitament till utbildning och arbete kvävs, samtidigt som individens ekonomiska trygghet säkras.³¹ Likaså förbereds ett test i 19 kommuner i Holland. I Schweiz genomfördes nyligen en folkomröstning om att införa basinkomst som dock röstades ner med bred majoritet.

Det alternativ till basinkomst som förts fram i debatten är att i än högre grad låta socialförsäkringsförmåner och andra rättigheter (t.ex. turordningsregler) följa individen.³² Vidare skulle individen ges ett större inflytande över hur ihopsamlade förmåner används, t. ex. till vidareutbildning eller företagsstart.³³ Singapore har till vissa delar infört ett sådant system sedan lång tid tillbaka.³⁴ I Europa förefaller Frankrike ha kommit längst i dessa tankegångar och president Hollandes ekonomiske rådgivare, Jean Pisani-Ferry, har presenterat ett förslag om individuella aktivitetskonton (compte personnel d'activité).³⁵ Individen samlar poäng på ett konto oavsett om denne är offentligt eller privat anställd. Frivillig samhällstjänst ger också poäng, fysiskt slit mer än stillasittande arbeten vilket t.ex. möjliggör tidigare pensionering. Poäng kan också användas för utbildning.³⁶ Systemet kan tydligare kopplas till individen – bli mer aktuariskt – vilket anses underlätta socialförsäkringssystemens finansiering om det blir stora skillnader i försörjningskvoten (arbetande i förhållande till icke-arbetande).

Skillnader i sociala förmåner mellan olika verksamheter och anställningsformer tenderar att hämma rörlighet och att öka matchningsproblem. Samtidigt är också alternativen förknippade med be-

³¹ Eklund (2016).

³² I Sverige är socialförsäkringssystemen kopplade till individen men skillnader i ersättningsnivåer föreligger mellan individer som med liknande uppgifter och lön. Likaså kan inte individen själv disponera över sina insamlade förmåner.

³³ Som visats av Fölster (1999) och Fölster m.fl. (2003) är det en förvånansvärt liten del av skatterna som fördelar medel från hög- till låginkomsttagare. Istället används skatter för att fördela inkomster över en individs livscykel. Fölster (se också Bovenberg m.fl. 2012 och referenserna i artikeln) argumenterar för att obligatoriska välfärdskonton är ett betydligt effektivare sätt att sköta den typen av fördelning.

³⁴ Se Reitberger (2016). Dessa fonder omfattar också utbildning.

³⁵ Se www.strategie.gouv.fr/cpa

³⁶ Detta skulle i sin tur kunna kopplas till högskolans nya roll som diskuteras i kapitel 5.

tydande problem och är än så länge långt ifrån realistiska förslag. Ett basinkomstsystem strider för det första mot den traditionella svenska arbetslinjen. Å andra sidan arbetar vi under en förhållandevis kort period av vår livstid, kanske endast runt 10 procent när all tid för studier, pension, sjukdom och liknande summeras.³⁷ Likaså är det enklare att förena med en mer splittrad försörjningsstruktur som diskuterades ovan. Tidigare har emellertid förkortade arbetstider och en positiv löneutveckling hängt samman med produktivitetsvinster som uppstått pga av kapitalinvesteringar och ny teknik. Att införa en arbetsfri ersättning samtidigt som produktivitetsutvecklingen (och tillväxt i flera länder) stagnerat är inte realistiskt. Dessutom är det svårt att hitta rätt nivå som kombinerar möjlighet att leva på en basinkomst med fortsatta incitament till utbildning och arbete. Liksom att bestämma vilka som ska omfattas av en basinkomst.

System baserade på välfärdskonton som kan förena rörlighet och portabla trygghetssystem förefaller vara en mer framkomlig väg men också den är förenad med betydande svårigheter. Portabilitet mellan olika anställningar och verksamheter är dock en tilltalande egenskap. Likaså att arbetslinjen upprätthålls. Ett problem med en övergång till ett nytt system är att det påverkar en stor del av befolkningen som har ”samlat poäng” utifrån andra förutsättningar. Hur hanteras individer som väljer att inte samla några poäng alls? Tankegångarna kring basinkomst och välfärdskonton är i ett tidigt men aktivt skede. På sikt kan socialförsäkringssystemen behöva reformeras pga teknikutveckling och ändrade försörjningsformer.³⁸

2.3.3 Den framtida kompetensförsörjningen

I en analys från Tillväxtverket (2015) hävdas att en stor del av Sveriges framtida produktivitetstillväxt kommer att vara relaterad till digitalisering. Svenskar har över lag en hög digital kompetens idag, men utvecklingen går snabbt och i flera av våra konkurrentländer, som USA, Japan, Sydkorea, Kina, Storbritannien och Tyskland, görs ambitiösa

³⁷ Se Eklund (2016) för en diskussion om basinkomst.

³⁸ Problemen har identifierats i Socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21) men från ett annat perspektiv som rör bristerna i träffsäkerhet och att förutse ersättningsnivåer med dagens regler. Man pekar just på arbetstagare med tidsbegränsade anställningar och de som kombinerar sådana anställningar med eget företagande. Vi vill understryka att teknikutvecklingen riskerar att accentuera dessa problem.

satsningar på att utbilda och anpassa arbetskraften för framtidens behov. Det handlar om en rad initiativ, som exempelvis regionala och nationella digitala agendor, livslångt lärande genom förändringar i grundskola, yrkesutbildning och högre utbildning, samt initiativ i samverkan med näringslivet. Områden som berörs är exempelvis big data, cybersäkerhet, sakernas internet, hälsoteknologi och superdatorer.³⁹

Bilden av Sveriges position i den digitala ekonomin är motstridig. I ett delbetänkande från Digitaliseringskommissionen (2014) hävdar sig Sverige väl. Samtidigt visar andra rapporter att svenskar tycks halka efter i den digitala utvecklingen. Enligt en nordisk undersökning från konsultbolaget Accenture uppger 59 procent av arbetstagarna i Sverige att de proaktivt lär sig nya verktyg och färdigheter, medan motsvarande siffra i Norge ligger på 83 procent. Hälften av arbetstagarna menar dessutom att företagen inte har förmåga att dra nytta av nya digitala lösningar.⁴⁰ En undersökning som presenterades vid World Economic Forum i Davos med temat ”*Den fjärde industriella revolutionen*” konstaterade att Sverige har infrastruktur och nätverk som möjliggör digitalt arbete, men saknar kompetens för att dra nytta av tekniken. Det är dessutom tveksamt hur effektivt det svenska utbildningssystemet är när det gäller digital kompetens. I en rapport från DESI hävdas att Sverige fortfarande är ett ledande land men digitalisering går långsammare än i andra EU-länder.⁴¹

Bristen på kompetens inom it och digitalisering är ett allvarligt tillväxthinder för många företag. Enligt en rapport från IT&Telecomföretagen förväntas ett underskott på 60 000 personer inom hela IT och telekomsektorn, inklusive andra verksamheter med högt IT-innehåll, år 2020.⁴² Och trots att systemerare och programmerare är den enskilt största yrkesgruppen i Stockholms län, med nästan 36 000 personer, så är det svårt även för större företagen i regionen att rekrytera kvalificerad kompetens.⁴³

Inom skolan är samtidigt behovet av att rekrytera personal med baskunskaper inom framför allt matematik och programmering större än tillgången. Sverige har under senare år också halkat allt

³⁹ Tillväxtanalys (2015a).

⁴⁰ SvD (2016).

⁴¹ Vad som i rapporten kallas för ”lagging ahead” (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>).

⁴² IT&Telecomföretagen (2015).

⁴³ Stockholms handelskammare (2014).

längre ner i OECD:s PISA-mätning (Program for International Student Assessment) som mäter 15-åringars kunskaper inom matematik, läsförståelse och naturvetenskap. En ny PISA-mätning presenteras senare i höst men enligt den senaste hamnar Sverige under genomsnittet för OECD inom samtliga områden.

Såväl tankesmedjan Digital utmaning som Teknikföretagen och Vinnova pekar på behovet av olika insatser för att stärka den digitala kompetensen inför framtiden.⁴⁴ Politiskt tillsattes 2012 Digitaliseringskommissionen med uppgift att verka för att uppnå målet i strategin *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige*. Under 2015 presenterades utredningen *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden* (SOU 2015:91), som identifierade sex strategiska områden med ett antal underliggande förslag för framtida prioriteringar i digitaliseringspolitiken; statens engagemang, regelverk, kompetens, infrastruktur, datadriven innovation, samt säkerhet och integritet.

Kompetensförsörjningsfrågorna sträcker sig naturligtvis längre än till digitaliseringskunnande. Vi anser dock att brister på det området är särskilt allvarliga mot bakgrund av den framtida utveckling som vi diskuterat i kapitlets tidigare avsnitt. I Kapitel 5 återkommer vi med förslag som berör kompetensfrågorna mer brett.

2.3.4 Marknadsinträde, konkurrens och produktivitet

Bedömning: Regeringen bör verka för stärkt konkurrens och enklare marknadsinträde genom att:

- låta Konkurrensverket identifiera de branscher där Konkurrenshindren är särskilt påtagliga och bör föranleda åtgärder,
- ge Konkurrensverkets ökade befogenheter vid tillämpning av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet,
- stärka utmaningsrätten för privata företag gentemot offentliga verksamheter,
- möjliggöra ett enklare registreringsförfarande för nya företag som är Internetbaserat och kostnadsfritt.

⁴⁴ Digital utmaning (2016), Teknikföretagen (2015) och Vinnova (2016).

I USA förefaller marknadskoncentration ha ökat – dvs. färre, större och äldre företag konkurrerar inom samma bransch samtidigt som nyföretagandet är begränsat till ett fåtal regioner vilka svarar för hälften av nyföretagande.⁴⁵ Man talar i USA om ”the decline of the start-up nation”. Skälen som lyfts fram är bl.a. ett ökat regleringstryck, t. ex. krävs en av myndigheterna utfärdad licens för 25 procent av dagens yrken, ofta på delstatsnivå. Det hämmar rörligheten på den amerikanska arbetsmarknaden.⁴⁶

I Sverige är mönstret annorlunda. För det första har entreprenörskapet varit inne i en positiv trend sedan mitten på 2000-talet (med något undantag för enstaka år). För det andra förefaller koncentration endast vara förekommande i några branscher. Inom delar av tillverkningsindustri (t.ex. elektronik) har koncentration således ökat mellan 1989 och 2014, medan den varit oförändrat eller minskat något i läkemedel.⁴⁷ Inom både avancerade (FoU, juridiska och ekonomi konsulter, programmering, etc.) och enklare (restaurangverksamhet etc.) tjänstesektorer förefaller överlag koncentrationerna ha minskat. Detta är i sig en indikation på inträde av nya företag och ökad konkurrens. I en internationell jämförelse bedöms dock Sverige ha låga inträdeshinder (Tillväxtanalys 2013).

Studier av bl.a. OECD (2015d) visar att inträdeshinder påverkar en ekonomi på åtminstone två sätt. Dels innebär en svag nyetableteringstakt stagnerande eller låg produktivitetsutveckling inom företag redan verksamma på marknaden, dels kommer allokerings effektiviteten, dvs. att kompetens eller andra produktionsresurser hamnar i de mest produktiva företagen, att försämrats (Decker m.fl. 2014). Bristande konkurrens mellan företag och om produktionsresurser minskar därför sannolikheten för innovationer och ökad produktivitet.⁴⁸ OECD har också visat att företag i frontlinjen (frontier firms) har en betydligt högre produktivitetsutveckling än andra företag

⁴⁵ Större företag blir mer byråkratiska, skapar interna regleringar och hämmar produktivitetsutvecklingen. Enligt Hamel och Zanini (2016) arbetar 21,4 miljoner byråkrater i USA som inte bidrar med något värdeskapande. Om dessa individer sysselsattes i andra verksamheter skulle produktiviten kunna öka med 1,3 procent per år.

⁴⁶ Financial Times (2016c). Sedan 2010 kan dock en ökning i USAs entreprenörskap noteras (GEM 2015).

⁴⁷ Egna beräkningar med data från SCB. Resultaten kan skilja sig något beroende på om Herfindalindex (mått på koncentration av marknadsandelar) eller C4 (de fyra största företagens andel av försäljning) används.

⁴⁸ Se också Långtidsutredningen (SOU 2015:104) om betydelsen av konkurrens för innovation och produktivitet. Självfallet påverkar också investeringar i såväl fysiskt som kunskapskapital (mjukvara, marknadsföring och FoU) produktivitetstillväxten.

vilket är precis vad vi förväntar oss enligt de forskningsresultat som redogjordes för i kapitel 1. Men det bygger på en fungerande allokerings effektivitet och matchning.⁴⁹

Ett stort antal länder har vidtagit en uppsjö av olika åtgärder för att stimulera ett ökat nyföretagande. Ett i princip kostnadsneutralt sätt är att införa enkla Internetbaserade registreringsförfaranden samtidigt som också företagsformer förenklas.⁵⁰

En viktig fråga för svenskt vidkommande är hur offentlig sektor agerar på privata marknader (KKV 2013). Kommunala bolag förekommer inom en rad olika branscher och dess effekter på konkurrens och effektivitet är i bästa fall oklara, i sämsta fall negativa.⁵¹ Kommunernas roll är att vara möjliggörare, inte att driva verksamhet i kommunala bolag med begränsad insyn. Även staten äger ett betydande antal företag där syftet kan vara oklart. Är det ett samhällsuppdrag bör det definieras och om det är en renodlad kommersiell verksamhet bör det analyseras om det finns någon grund för ett statligt ägande eller om det är bättre att avyttra verksamheten.

Konkurrensverket drar slutsatsen att det finns skäl till att stärka konkurrensen på områden där offentliga aktörer på olika sätt är involverade. Det kan dels gälla processer och tillståndsförfarande (t.ex. bygglovsförfarande och marktilldelning), dels när kommunala aktörer driver verksamhet i egen regi (KKV 2013). Vi instämmer i de förslag som tidigare förts fram om att kommunerna ska ha skyldighet att utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet, att offentliga aktörer regelbundet ska se över sin näringsverksamhet med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning, samt att Konkurrensverket bör få beslutanderätt vid tillämpning av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Ett ytterligare sätt att få in privata entreprenörer i kommunala verksamheter har varit den sk utmaningsrätten på tjänster som levereras av kommuner och landsting. Utmaningsrätten innebär att det är möjligt att lämna ett önskemål om att en del av den kommunala

⁴⁹ Andersson m.fl. (2012) visar på svenska data att nyetableringar med en viss tidsfördröjning positivt påverkar produktiviteten bland de företag som redan finns på marknaden.

⁵⁰ Bl.a. i Chile där ett förenklat förfarande ledde till en betydande ökning och idag sker två tredjedelar av företagsregistreringer via Internet (www.tuempresaenundia.cl).

⁵¹ Enligt den referensgrupp som kopplats till utredningen väljer t.ex. kommunerna att sköta delar av cirkulära ekonomin (återvinning och avfallshantering) delvis istället för att anlita privata och konkurrensutsatta aktörer.

verksamheten ska upphandlas eller säljas. Det är emellertid kommuner och landsting själva som bestämmer om utmaningsrätt ska införas och ett relativt litet antal har hittills beslutat sig för detta. En förstärkt utmaningsrätt kan vara ett sätt att underlätta för privata företag.

Omvänt kan det vara önskvärt att privat företagsamhet kan verka inom områden som tidigare varit förbehållna offentliga aktörer (och som politiken öppnat upp för sedan ett par decennier tillbaka) om det kan leda till effektivitets- och produktivitetsvinster med bibehållen eller ökad kvalitet.⁵² Det bygger på tydliga funktionsspecifiseringar och kriterier för att utvärdera privat (och offentligt) bedrivna verksamhet, kombinerat med kontroller och kännbara sanktioner om företagen inte levererar avtalad kvalitet. Det vill säga upphandlingskompetens hos den offentlige kunden erfordras.

En bättre fungerande konkurrens och ett ökade nyetablering är ett medel för att öka innovativitet och produktivitet. Detta är i grunden ett europeisk problem. EU:s produktivitet är cirka 25 procent lägre än i USA och också lägre än i Kina och Sydkorea vilket på sikt urholkar konkurrenskraften (Kommissionen 2015).

2.3.5 Regelbörda och entreprenörskap

Bedömning: Regleringar är särskilt betungande för små och nystartade företag. Regeringen bör accelerera regelförenklaringsarbetet, säkerställa Regelrådets oberoende och överväga att inrätta en ”Entreprenör ombudsman” (EO) som i samverkan med t.ex. Regelrådet (eller annan lämplig aktör) bevakar regleringar men också har ett vidare mandat rörande frågor som t.ex. ”andra chansen”, konkurrens och främjandeinsatser. Alternativt kan denna funktion ligga under den omvärldsbevakande enhet som föreslås i avsnitt 2.4.7. I styrelsen för EO bör entreprenörer, myndighetsrepresentanter och akademien vara representerade.

Ett bra entreprenörskapsklimat förutsätter att regelverken och deras tillämpning inte försvårar för företag att växa och utvecklas. Reglerna måste vara ändamålsenliga, tydliga och enkla att tillämpa. I dag kan

⁵² Se Bergman (2013) och Eklund (2015).

detta variera beroende på i vilken utsträckning reglerna är anpassade till förutsättningar hos företag av olika storlek, i olika branscher eller med olika lokalisering. I många fall är det emellertid inte reglerna i sig som skapar tillväxthinder, utan snarare tillämpningen av dessa. Det kan handla om hur företagen bemöts av myndigheter, vilket stöd de kan få för att hantera dem och hur myndigheterna tolkar sina uppdrag.⁵³

Tillväxtverket har sedan 2006 haft olika regeringsuppdrag för att följa den administrativa kostnaden för företag att hantera lagar och regler. I årsrapporten för 2015 konstaterades att trots förenklingsarbetet så ökar de administrativa kostnaderna. Man konstaterar även att det inte bara är företagens administrativa kostnader som påverkas av nya eller förändrade regler, utan även kostnader relaterade till hela företaget verksamhet (produktion, utveckling, innovation, mm.). För att få en bättre helhetsbild av regelförändringars totala kostnads- påverkan har Tillväxtverket påbörjat utvecklingen av en ny utvärderingsmetod. Regleringar har också visat sig medföra andra indirekta effekter som att påverka incitamentsstrukturer eller neutralisera positiva effekter av t.ex. utbildningssatsningar (Ardagna och Luzardi 2010).

Sveriges regleringsnivå har ansetts vara relativt låg i en internationell jämförelse. I stigande grad gäller det också på arbetsmarknadsområdet (OECD 2013a, 2013b). Samtidigt konstaterar OECD att om svensk arbetsmarknadsregleringen stod i paritet med den effektivaste bland OECD-länderna, skulle arbetsproduktiviteten kunna öka med 10 procent (OECD 2015e). Sveriges hamnar även relativt långt ner i rankingen när OECD jämför ett sammanvägt index för barriärer vad gäller entreprenörskap, även om skillnaderna är små mellan flertalet länder (Ds 2015:43). Sveriges relativa enkelhet vid start av bolag samt ett bra regelskydd för etablerade företag dras ned av andra faktorer som byråkratiska procedurer i kommunikationen med myndigheter.

När det gäller regelförenklingsarbetet placerar sig Sverige enligt OECD (2014) ungefär som snittet för andra länder. Tidigare kartläggningar i Sverige visar att 61 procent av företagen upplever regelverken som ett tillväxthinder, varav 22 procent anser dessa vara ett betydande sådant (Tillväxtverket 2015, se också Världsbanken 2015). Samtidigt uppger en relativt stor andel mindre och medelstora före-

⁵³ Se litteraturen om ”regulatory failure”, t.ex. Posner (1974) eller Peltzman (1976).

tag en ambition att växa, särskilt de med mellan 50 och 249 anställda.⁵⁴ Det förefaller följaktligen finnas en potentiell tillväxtmöjlighet i företagen som riskerar att hämmas av bl.a. omfattande regleringar.

Det är framför allt regler kopplade till anställning som upplevs som kostsamma och betungande, särskilt för unga och mindre företag. Det handlar om sjuklönerregler, regler kring anställning och uppsägning, samt regler kring anställdas ledighet.⁵⁵ Ungefär hälften av de mindre företagen uppger att krångliga regler i samband med anställningsförfarande är en anledning till att man inte vill växa genom att anställa. Tittar man på unga och nystartade företags sysselsättnings-tillväxt är den också mer blygsam än i många andra länder (OECD 2015e).

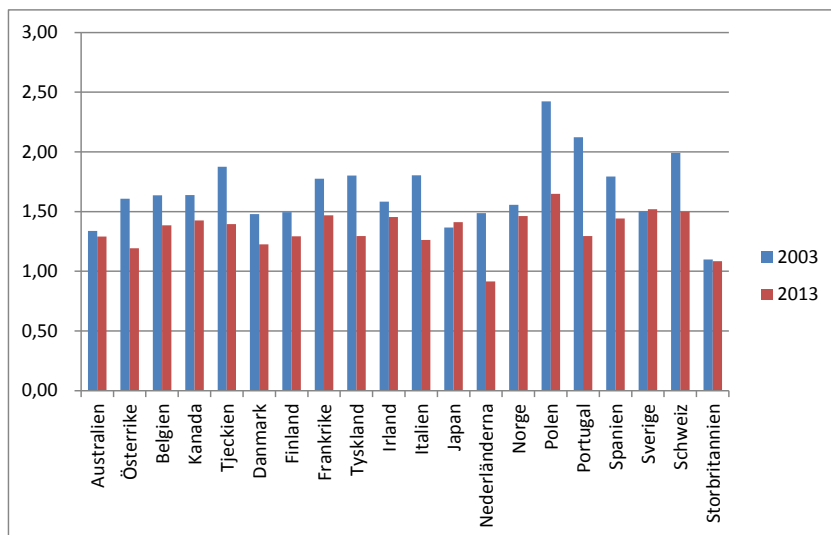
Också EU bidrar till ett snårigare regelverk. Enligt Pelkmans och Renda (2014) påverkas hela innovationskedjan av EU:s regelverk – från FoU till till kommersialisering. EU arbetar dock med att förenkla och minska regelbördan, främst genom initiativet Regulatory Fitness and Performance Program (REFIT) som lett till Better Regulatory Agenda. Man har också tagit fram en Better Regulation Guideline. Kommissionen säger sig ha ambitionen att vara en support funktion för andra myndigheter – nationella såväl som regionala och lokala – för att bidra med kunskap om hur EU:s regelverk ska och kan hanteras.

Ett exempel på utvecklingen av regleringar som har direkt bäring på näringslivet visas i figur 2.12. Baserat på OECD:s statistik vad gäller produktmarknadsregleringar framgår att samtliga utom två länder har minskat sina produktmarknadsregleringar mellan 2003 och 2013: Japan och Sverige. Nivån i Sverige ligger förhållandevis högt (2013) och vi placeras oss lång bakom Nederländerna, som tidigt satte igång ett regelförenklingsarbete, och Storbritannien.

⁵⁴ I en internationell jämförelse är dock tillväxtambitionen hos de yngre och nystartade företagen på ungefär samma nivå som snittet inom EU (OECD 2015d, Braunerhjelm m.fl. 2015).

⁵⁵ I Tillväxtverkets (2015) sammanställning ingår inte skatteområdet och flera branschspecifika regelområdet i undersökningen (det föreligger stora branschvisa skillnader).

Figur 2.12 Produktmarknadsregleringar 2003 och 2013.



Källa: OECDs databaser.

Erfarenheter från andra länder tyder på att en oberoende granskning av tillkommande regler minskar onödigt regelkrångel. Detta kräves en kontinuerlig övervakning och en dialog med olika intressenter för att skapa en optimal balans mellan förutsägbarhet och stabilitet i regelverken (Kommissionen 2015). Just den funktionen saknas i den svenska myndighetsfloran. Som ett led i arbetet med regelförenkling beslutade regeringen under 2008 att inrätta Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda (Dir. 2008:57).⁵⁶

I de kontakter vi haft med entreprenörer och företagare under arbetets gång har vikten av en öppen och konstruktiv dialog med den politiska makten förts fram åtskilliga gånger. Man efterlyser en funktion som dels är länken mellan entreprenörerna och regering, dels har ett mer övergripande perspektiv och bevakar att olika policyområden som berör entreprenörskap och innovation är koordinerade. En möjlighet är att upprätta en Internetbaserad kommunikationsportal som tas upp på andra ställen i rapporten. En alternativ lösning, som

⁵⁶ Ett ytterligare uppdrag som Regelrådet har är att på begäran från departementet bistå med att granska konsekvensutredningar för sådana förslag från EU som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige.

också backas upp från entreprenörshåll, är att installera en oberoende ”Entreprenörsombudsman” (EO) som kunde föra fram entreprenörernas frågor, utreda förslag och kunna informera i relevanta policyfrågor samt ha en övervakningsfunktion. Eventuellt skulle EO kopplas samman med Regelrådet men samtidigt få ett bredare mandat.⁵⁷ Det skulle innebära att Regelrådet frikopplas från Tillväxtverket. Eller så kunde EO vara en del av den omvärldsbevakning som vi föreslår i avsnitt 2.4.7.

2.3.6 Bostadsmarknad, infrastruktur och entreprenörskap

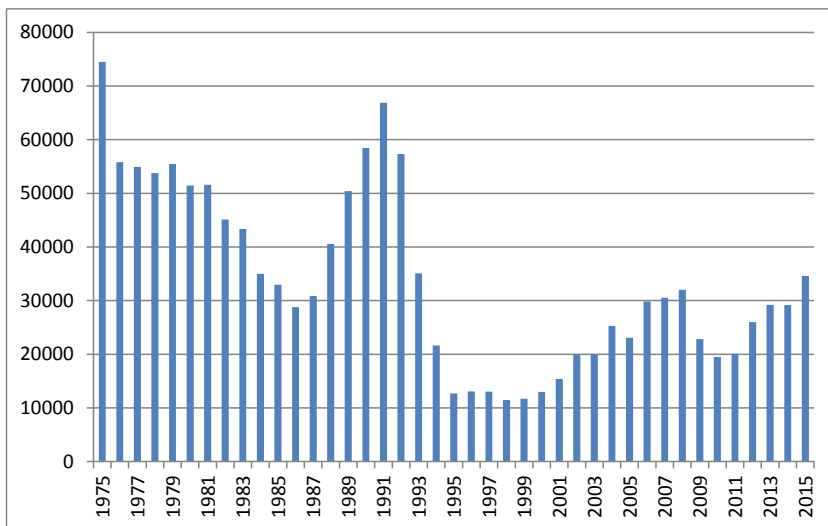
Förslag: Regeringen bör snarast verka för en blocköverskridande överenskommelse vad gäller bostadspolitiken som i nuläget har utvecklats till en hämsko på entreprenörskapets förutsättningar. Problemen är väl kända och utredda i olika omgångar. Sveriges position som ett ledande land inom IT och digitalisering är inte given, andra länder går förbi eller närmar sig Sverige. Särskilt mindre företag förefaller brista i digitaliseringskompetens. Regeringen bör tydligt uppdraga åt de samverkansgrupper som etablerats inom ramen för samverkansprogrammen att kartlägga svagheter och att föreslå lämpliga åtgärder för att Sverige ska kunna behålla sin position som en ledande digitaliseringsekonomi.

Innovation sker främst i täta miljöer – städer – ofta karakteriserade av en betydande rörlighet och interaktion mellan individer och företag. En väl fungerande bostadsmarknad är följaktligen centralt för innovationsdrivna miljöer och för entreprenörernas möjligheter att utveckla sina idéer. Det svenska bostadsbyggandet har sedan lång tid fallit tillbaka (figur 2.13) vilket accentuerades under krisens inledande år 2008–2009 för att svagt vända upp 2010. Mellan 2014 och 2016 ökade byggandet av nya bostäder kraftigt, från 17 630 till 33 950 lägenheter i småhus eller flerbostadshus per år, men ligger fortfarande långt under nivåerna på före 1990-tals krisen. Men mycket tyder på att det tar lång tid att komma ikapp behoven. Enligt Boverkets

⁵⁷ Andra ombudsmän, t.ex. Diskrimineringsombudsmannen, kan vara en förebild för EO.

reviderade prognos från oktober 2015 ökar byggbehovet i storstadsregionerna (Göteborg, Malmö och Stockholm) från 558 000 till 705 000 nya lägenheter för de kommande elva åren. Då har inte hänsyn tagits till den ökande flyktingströmmen under sommaren 2015, vilket innebär att prognosen kan behöva revideras.

Figur 2.13 Färdigställda lägenheter i nybyggda hus (flerbostadshus och småhus)



Källa: SCB.

Skälen till den besvärliga situationen på bostadsmarknaden är de betydande inläsnings- och prisseffekter som skapats av en kombination av skatteregler, avdragsmöjligheter och bostadsregleringar. Nyproduktion hämmas samtidigt som skattekonsekvenserna av att sälja sin bostad kan vara betydande. Det är i första hand ett storstadsproblem och ett hot mot den potentiella tillströmningen av kompetens till Sveriges mest dynamiska regioner. I regel är då en annan storstad i ett annat land alternativet och inte en mindre stad i Sverige. En icke-fungerande bostadsmarknad ökar också matchningsproblemen på arbetsmarknaden (OECD 2015a). Vi uppmanar de politiska partierna att skyndsamt arbeta fram en blocköverskridande överenskommelse som ökar rörligheten och utbudet på bostadsmarknaden.

En bostadsmarknad med ett diversifierat utbud som täcker olika behov måste kombineras med en effektiv infrastruktur. Det är generellt en förutsättning för resursrörlighet och resursomfördelning. De offentliga investeringarna har under lång tid varit låga och underhållet är kraftigt eftersatt. Vi efterlyser åtgärder för att i första hand få den regionala infrastrukturen att fungera.

Till den fysiska infrastrukturen hör också en väl utbyggd digital infrastruktur. Sverige tillhör de ledande länderna vad gäller digitalisering. Omkring åtta procent av BNP 2014 kan enligt vissa uppskattningar hänföras internet-baserad verksamhet (konsumtion, produktion och investeringar). Tillväxten sedan 2010 uppgår till cirka nio procent per år.⁵⁸ Samtidigt förefaller Sverige tappa mark i förhållande till andra europeiska länder, också Asien är på stark frammarsch. Bland mindre och medelstora företag förefaller förståelsen för vikten av att utnyttja internet för att stärka sin marknadsposition och att minska kostnaderna vara svag. I de samverkansprogram som nyligen lanserats av regeringen har digitaliseringsfrågorna ett stort utrymme men är spridda på tre olika program. Frågan är så pass viktig att den förtjänas att analyseras i ett sammanhang.

2.4 Skatter och entreprenörskap – en internationell jämförelse

I kapitel 1 betonade vi vikten av att politiken omfattar åtgärder för att dels bygga upp och förstärka kunskapsbasen, dels att omvandla kunskap till samhällsnytta. Vad gäller båda dessa aspekter – kunskapsuppbyggnad och omvandling – kan skatternas nivå och struktur förväntas ha en stor betydelse; skatter är ett kraftfullt instrument för att påverka såväl individer (konsumtion eller sparande, utbildning, lönearbete eller entreprenörskap) som företag (FoU-satsningar, forskningssamarbeten eller företagsinterna utbildningsatsningar).

Enligt direktiven ska en internationell jämförelse göras av skatter som är relevanta för entreprenörskap. Vi kommer inte att presentera några konkreta förslag på skatteområdet men vill betona att skatte-

⁵⁸ Boston Consulting Group (2015). I EU uppskattas motsvarande siffra till cirka fem procent (<http://thoughtleadership.ricoh-europe.com/se/digitalagenda/home>).

miljön är sannolikt det viktigaste ramvillkor som omgärdar entreprenörskap. Vi nöjer oss med att peka ut tänkbara färdriktningar, slutsatserna lämnar vi åt läsaren.

2.4.1 Institutionell konkurrens

I Sverige har bolagsskatten sänkts vid upprepade tillfällen, senast 1 januari 2013 till 22 procent. Regeringskansliet förbereder också en reform av bolagsskatten baserat i Företagsskattekommitténs arbete (SOU 2014:40) som ytterligare kan sänka den effektiva bolagsskatten till 16,5 procent. Den återkommande motiveringen bakom sänkningar i bolagsskatten är ”skattekongkurrens”, dvs. när andra länder sänker bolagsskatten måste Sverige följa med.⁵⁹ Vi instämmer i det resonemanget men anser att detta inte är något som specifikt gäller för enbart bolagsskatten.

I en globaliserad ekonomi där allt på sikt blir rörligare är samma argument lika starkt (eller kommer att bli) oavsett om vi studerar individ-, entreprenörs/ägar- eller bolagsskatterna. Den internationella konkurrensen om talang, teknik och kapital kommer med all sannolikt att tillta ytterligare. Det innebär inte att ett ”race to the bottom” är oundvikligt: vad en konstruktiv diskussion bör handla om är hur skatterna ska utformas för att främja kunskap, entreprenörskap och tillväxt och därmed på sikt öka skatteintäkterna. Framför allt är det mindre klokt att hårdbeskatta de tillväxtfaktorer som forskningslitteraturen lyfter fram: investeringar i forskning och humankapital (utbildning), entreprenörskap och faktorer som indirekt påverkar dessa (t.ex. skatter som leder till inlåsning av kapital och boende).

Vi fokuserar följaktligen på de skatter som enligt forskningslitteraturen bedöms ha störst inverkan på entreprenörskap: bolags-, kapital- och utdelningsskatten. Men också individbeskattning kommer att tas upp i de internationella jämförelserna: marginalskatter, fåmansbolagsreglerna och fördelningen mellan tjänste- och kapitalbeskattning, samt optionsbeskattningen.

⁵⁹ Inom OECD pågår omfattande arbete med att uppskatta omfattningen av och om möjligt begränsa så kallad ”Base erosion and profit shifting”, kort BEPS. En stor del av arbetet går ut på att utvärdera i vilken mån särregleringar för till exempel FoU-kostnader utnyttjas av multinationella företag för att minska eller flytta den beskattningsbara vinsten från ett land till ett annat.

2.4.2 En globaliserad skattemiljö

Skattesystemets betydelse för entreprenörskap och näringslivsklimatet kan knappast överskattas, det finns en omfattande forskningslitteratur på området.⁶⁰ Ett jämförelsevis högt skatteuttag drar ner avkastningen efter skatt på både kapital- och arbetsinsatser i ett nystartat företag. Höga skattenivåer och generösa transfereringssystem tenderar också överlag att minska incitamenten för entreprenörskap. Om skattesystemet dessutom upplevs som krångligt minskar viljan att starta företag ytterligare.⁶¹

I det svenska fallet, och i länder med liknande system, spelar dessutom det duala skattesystemet en viktig roll. Spänningarna mellan beskattningsnivåer av inkomstslagen kapital och inkomst av tjänst är betydande och har ökat sedan skattereformen i början av 1990-talet. Incitamenten att omvandla löner till inkomstslaget kapital ökar (skattearbitrage). Detta kan i sin tur leda till nyetableringar av ”skatteskäl” utan några tillväxtambitioner.⁶² Om skattesystemet inte förmår att motverka en sådan utveckling kan reformer som ursprungligen var tänkta att gynna företagande och entreprenörskap riskera att urholkas och på sikt försämra den institutionella miljön och skattesystemets legitimitet.

Även i länder med höga skattenivåer som generellt förväntas dra ner den entreprenöriella aktiviteten (nyetableringar), kan det finnas motverkande faktorer. Detta gäller framför allt skattesystemets struktur.⁶³ Exempelvis skulle en utbyggd arbetslöshetsförsäkring som också omfattar företagare teoretiskt kunna lindra konsekvenserna av en nedläggning av verksamheten och öka riskbenägenheten. Eller offentligfinansierad skola, vård och omsorg som är tillgänglig för alla.

⁶⁰ Se t.ex. Hansson (2008) för en översikt och Birch Sørensen (2008, 2010). Den senare presenterar också förslag för Sverige: en enhetlig moms, avskaffad värnskatt, förenklat jobbskatteavdrag, enhetligare kapitalbeskattning och en reformerad fastighetsskatt. Sammantaget efterfrågas ett helhetsgrepp över det svenska skattesystemet istället för särregleringar av enstaka skatter.

⁶¹ Braunerhjelm och Eklund (2013).

⁶² Asoni och Sanandaji (2009). Ilmakunnas (2001) visar att andelen egenföretagare minskar vid högre BNP/capita. Wennerkers m.fl. (2005) konstaterar ett u-format samband mellan BNP/capita och andelen företagare.

⁶³ Övergripande om skatter används för att säkra ett rättssamhälle, bygga ut infrastrukturen, utbildningsväsende, generösa socialförsäkringssystem eller bidrag till entreprenörer eller för innovation.

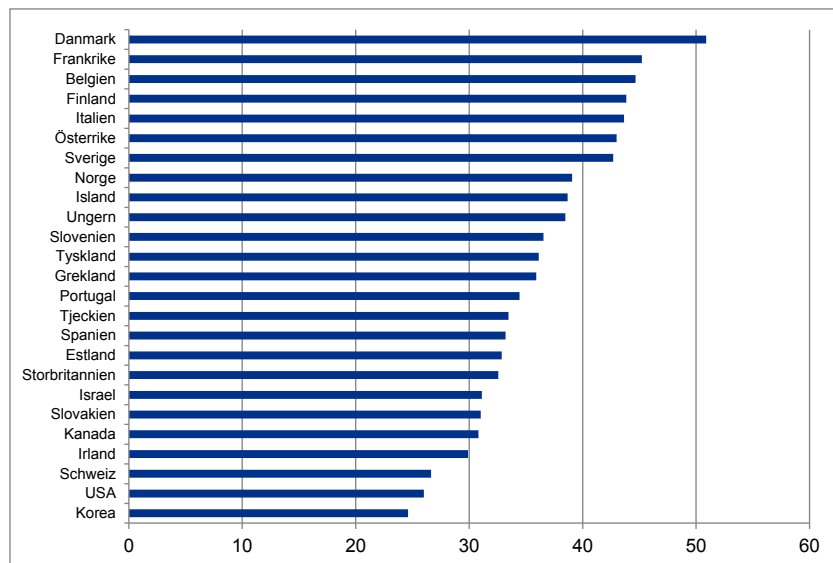
Internationellt konkurrenskraftiga skattesystem och skattenivåer som kan påverka entreprenörskap är således en viktig del i att skapa en dynamisk och entreprenörsinriktad miljö. Samtidigt är internationella jämförelser svåra. En begränsande aspekt är att potentiella entreprenörer påverkas i olika utsträckning av olika typer av skatter, direkta och indirekta, och skattesatser. Omständigheter som försvårar jämförelser har att göra med enskilda länders specialfall och särregleringar, duala respektive icke-duala skattesystem samt skatteuttag på olika regionala nivåer. Dessutom slår skatterna olika i entreprenörskapets olika faser.

2.4.3 Sverige i en internationell jämförelse – skattenivåer

En startpunkt kan vara Världsbankens ”Ease of Doing Business” rapport där ett stort antal faktorer som bedöms påverka förutsättningarna för att driva företag vägs ihop i totalt 189 länder. En av dessa är ”Paying taxes” som i sin tur är en sammanvägning av bland annat skattesatser, men även antal skatteinbetalningar och uppskattad tidsåtgång för att fullfölja rapporteringen till myndigheterna i respektive land. Total skattenivå räknas ut baserat på beskattning av företagets vinst (bolagsskatt) samt skatt på inkomst och socialavgifter, men även ”other taxes” som miljö- och fastighetsskatter. Totalt placerar sig Sverige på plats 37 inom ”Paying taxes”. Våra nordiska grannländer Norge, Finland och Danmark ligger däremot alla bland de 20 främsta nationerna. Det bör påpekas att ”Doing Business” mätningen är ett relativt trubbigt verktyg men tillhandahåller å andra sidan ett någorlunda standardiserat mått.

Tittar vi på det totala skattetrycket har det sjunkit i Sverige (figur 2.14), även om vi fortfarande tillhör de länder som har bland de högsta skatteuttagen (för 2014 cirka 42,7 procent). Sverige har dock lämnat över toppplaceringen till Danmark som landet med högst andel skatteintäkter av BNP. I en internationell jämförelse är skatteuttaget dock fortfarande högt. Genomsnittet i OECD 2013 var 34,2 procent.

Figur 2.14 Skatteintäkter som andel av BNP 2014 (procent)

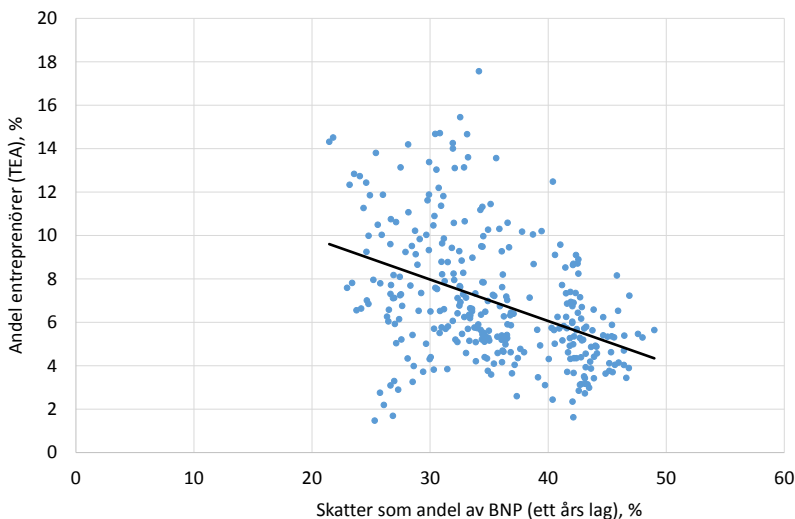


Källa: OECDs databaser.

Otvetydigt har skattesystemet stor inverkan på såväl innovation som möjligheterna till att starta, driva och utveckla företag. Om ett högt skatteuttag leder till fler eller färre företagare är dock en fråga som behöver besvaras empiriskt. En enkel korrelation mellan entreprenörskap och totalt skattetryck (figur 2.15) visar på ett negativt samband.⁶⁴

⁶⁴ Sambandet är inte kausalt.

Figur 2.15 Skatter som andel av BNP (laggad ett år) och andel av befolkningen i åldrarna 18–64 år som antingen är entreprenör i vardande (igång med att starta ett företag) eller äger och leder ett nytt företag (TEA), 2001–2015, innovationsdrivna länder



Källa: OECDs databaser och GEM (2015).

2.4.4 Entreprenörsskatter – bolag-, kapital- och utdelningsskatterna

När en individ står inför valet att starta ett företag, söka ett arbete eller fortsätta sin anställning kommer beslutet baseras i en mer eller mindre noggrann avvägning mellan risk och förväntad avkastning (Parker 2009).⁶⁵ Risk och avkastning kan ses i ett relativt brett perspektiv, det är inte enbart ekonomiska faktorer som styr valet. Riskerna kan handla om att satsat kapital går förlorat, att den potentiella företagaren skulle få svårt att återigen få en anställning om företaget inte bär sig eller att livet som företagare kan komma att innebära längre arbetsdagar och mindre fritid. Avkastningen behöver heller inte bara vara ekonomisk utan kan också handla om möjlighet

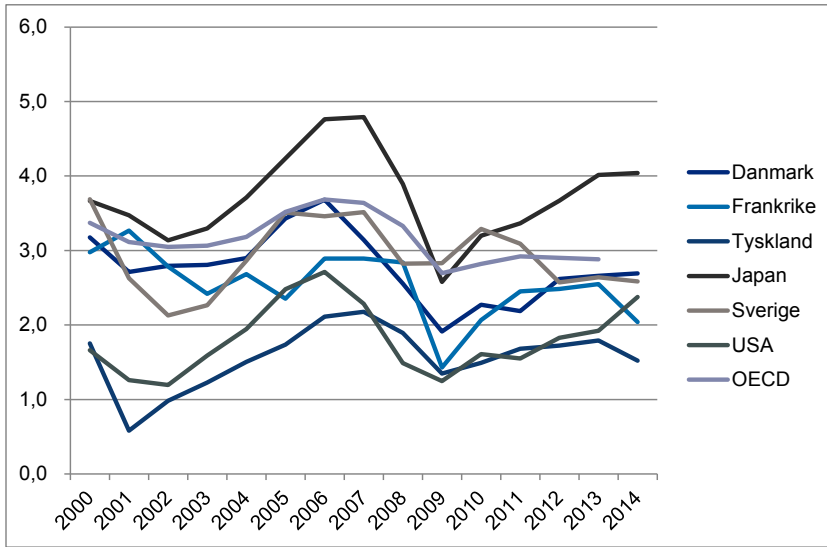
⁶⁵ Vi bortser från det så kallade nödvändighetsföretagandet som uppstår pga. att inga möjligheter till anställning föreligger.

att förverkliga en idé och få friare arbetstider. men på kostnadssidan i den kalkylen ingår skatter som påverkar företaget, främst bolags-, kapital- och utdelningsskatter.

Bolagsskatt

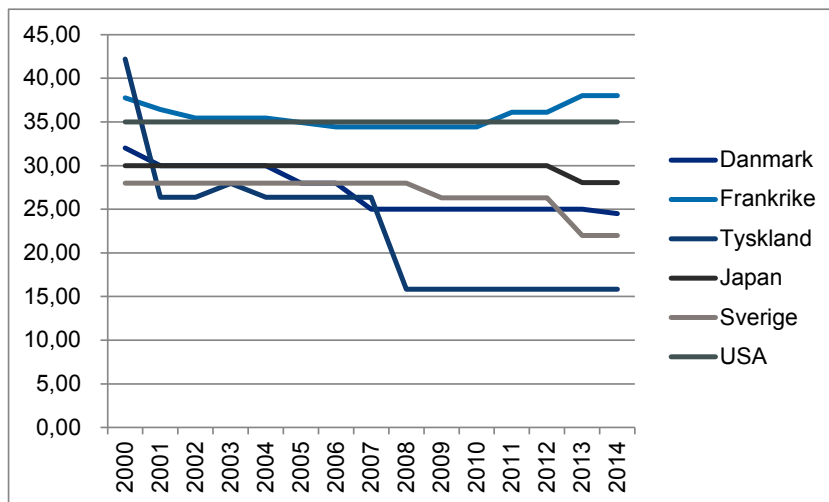
Bolagsbeskattning nämns av bland annat OECD som en av de mest tillväxtskadliga skatterna. Flera OECD-länder har också sänkt bolagsskatten under de senaste decennierna (figur 2.16). Trots detta har skatteintäkterna från bolagssektorn som andel av BNP legat på relativt oförändrade nivåer över tid pga. att skattebasen samtidigt bredats (figur 2.17). Det är snarare konjunkturen som tycks påverka bolagsskatteintäkternas andel av BNP och som förklarar de svängningar över tid som kan observeras.

Figur 2.16 Bolagsskatteintäkter som andel av BNP, 2000–2014, OECD



Källa: OECDs databaser.

Figur 2.17 Bolagsskattesats 2000–2014, OECD



Källa: OECDs databaser.

Sveriges bolagsskattenivå (22 procent) är lägre än genomsnittet i OECD-länderna som 2014 låg på cirka 23,6 procent (23,0 om vi bortser från USA och Japan som i OECD-sammanhang har haft relativt höga bolagsskattenivåer på 35 respektive 28,1 procent).⁶⁶ Trenden är dock nedåtgående. Relativt nyligen (december 2014) presenterade en norsk statlig utredning ett förslag om att Norge bör sänka sin bolagsskatt från nuvarande 27 procent till 20 procent och likaså har Storbritannien efter Brexit aviserat att en sänkning till 15 procent kan vara aktuell.⁶⁷ I Danmark och Finland har bolagsskattesatsen sänkts i flera steg under senare år och uppgår nu till 22 respektive 20 procent. I båda länderna finns också planer på ytterligare skattesänkningar riktade mot företag.⁶⁸

⁶⁶ Sverige sänkte den statliga bolagsskatten från 28 procent till 26,3 år 2009, och från och med 1 januari 2013 till 22 procent. Samtidigt har möjligheterna till skatteplanering via s.k. räntesnurror begränsats.

⁶⁷ Sveriges Radio. Företagsskattekommitténs (SOU 2014:40) huvudförslag innebär att den effektiva bolagsskatten i Sverige sänks till 16,5 procent. Detta på grund av att företaget får ett s.k. finansieringsavdraget för en del av resultatet. Dock kommer den nominella nivå fortfarande vara 22 procent. Samtidigt innebär Företagsskattekommitténs förslag att den effektiva beskattningen ökar för vissa högbelånade sektorer som fastighetssektorn då begränsningar av ränteavdrag införs.

⁶⁸ Finansministeriet 2016.

Kapital- och utdelningsskatter

Teoribildningen om skatt på utdelning och kapitalvinster brukar indelas i den *traditionella* och den *nya* synen. Enligt den förstnämnda är skatt på utdelningar snedvridande för både nya och existerande företag (inlåsning och högre avkastningskrav), medan den *nya* synen hävdar att skatt på utdelningar inte är snedvridande för existerande företag (Auerbach 2002). Kapitalvinstskatt har dock snedvridande effekter för både nya och existerande företag enligt båda synsätten, dvs. avkastningskravet före skatt ökat vilket drar ner investeringarna (Henrekson och Sanandaji, 2014).

I sammanhanget bör också ”Principal-agent” teorin nämnas (se t.ex. Grossman och Hart 1983 och Ross 1973). En slutsats av denna är att företagsledningar har svaga eller inga incitament att dela ut vinstmedlen till ägarna, vilket förstärks av skatt på utdelning. Det leder till inlåsning av vinstmedlen i främst äldre, mogna företag med spritt ägande där ägarnas kontroll av ledningen inte är perfekt. Kapitalallokering blir ineffektiv, vinstmedel hålls kvar i bolagen och återinvesteras i mindre lönsamma projekt snarare än delas ut till ägarna. Med lägre skatt på utdelning ökar kapitalets rörlighet samtidigt som ”principal-agent” problemet förväntas minska (Morck och Yeung 2005).

Slutsatserna av forskningen är att höga kapital- och utdelningsskatter leder till inlåsningseffekter och har en negativ effekt på den förväntade avkastningen på entreprenöriella satsningar och tillgången på kapital. Därmed påverkas också valet mellan lönearbete och ett riskfyllt entreprenörskap.⁶⁹

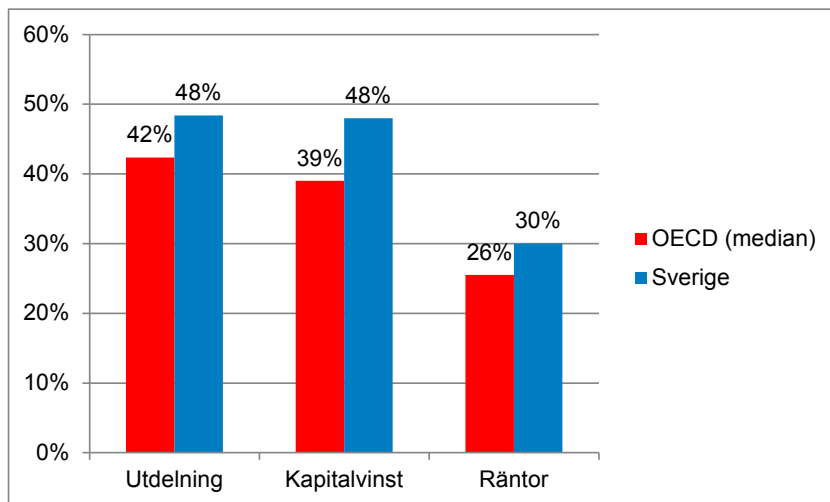
I Sverige ligger skattesatserna för kapitalinkomster fortfarande över OECD-genomsnittet. Det gäller oavsett om vi studerar skatten på utdelningar, kapitalvinster eller ränteintäkter (figur 2.18). När det gäller utdelningar och kapitalvinster blir dessa dubbelbeskattade genom först bolagsskatt och sedan antingen utdelnings- eller kapitalvinstbeskattning. Höga kapitalvinstskatter minskar det VC-finansierade entreprenörskapet och har visat sig slå negativt mot potentiella snabbväxande företag.⁷⁰ I USA får i genomsnitt 0,2 pro-

⁶⁹ Samtidigt ska påpekas att det är svårt att generalisera resultaten av empiriska studier beroende på institutionella skillnader mellan länder (Henrekson och Sanandaji 2014).

⁷⁰ Se bland annat Gompers och Lerner (1999, 2001), Da Rin m.fl. (2006), van Praag och Versloot (2007) samt Henrekson och Johansson (2010).

cent av alla företag VC-finansiering, samtidigt som två tredjedelar av alla företag som blivit börsintroducerade fått denna typ av finansiering (Lerner 2009).

Figur 2.18 Skattesatser på kapitalinkomster i OECD och Sverige 2012



Källa: Harding (2013).

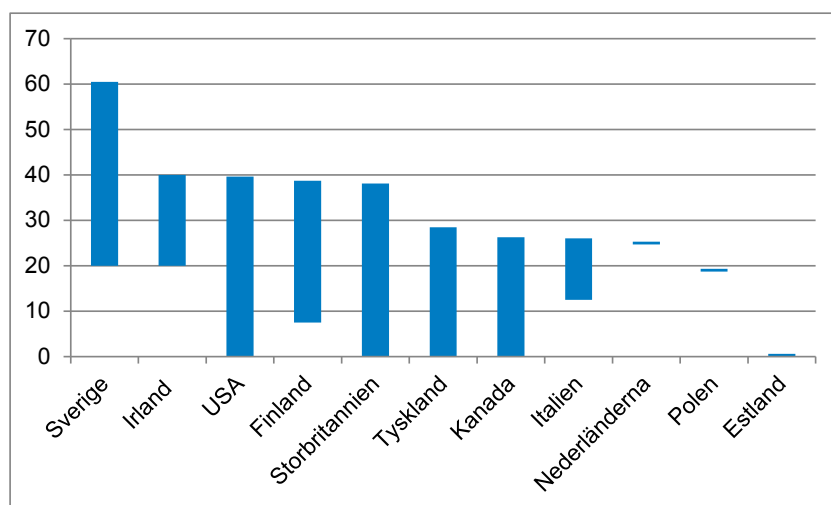
Särregler för mindre bolag

I jämförelsen ovan mellan kapitalskatterna i Sverige och OECD, togs ingen hänsyn till den särskilda beskattningen av de fåmansägda aktiebolagen. Dessa har införts för att reglera hur stor del av vinsterna i dessa företag som ska beskattas som kapital respektive inkomst av tjänst. Bakgrunden är att den högsta marginalskatten på inkomst av tjänst är betydligt högre än beskattningen av kapitalinkomster och utdelningar. Utan denna reglering finns det en risk att många företagare skulle ta ut lägre löner och istället öka sin utdelning för att få skattemässiga fördelar.

Med fåmansägda aktiebolag avses företag där fyra eller färre delägare kontrollerar 50 procent av aktierna. Det går inte att undvika regelverket genom att sprida sitt ägande inom familjen. Alla närstående räknas som en aktieägare.

Regelverket innebär att delar av både utdelningen och kapitalvinsterna i fåmansägda aktiebolag kan beskattas med högsta marginalinkomstskatt. För dessa företag kan delar av kapitalinkomsterna och utdelningen få en beskattning på över 60 procent. I de flesta länder varierar kapitalskattesatserna för olika typer av företag. En studie från Grant Thornton, som utförts på uppdrag av Svenskt Näringsliv, redovisar de lägsta respektive högsta kapitalskattesatserna i åtta länder (figurerna 2.19 och 2.20).⁷¹ Resultaten visar att fåmansbolagsreglerna medför att de högsta kapitalskattesatserna i Sverige ligger betydligt över de högsta nivåerna i våra konkurrentländer.

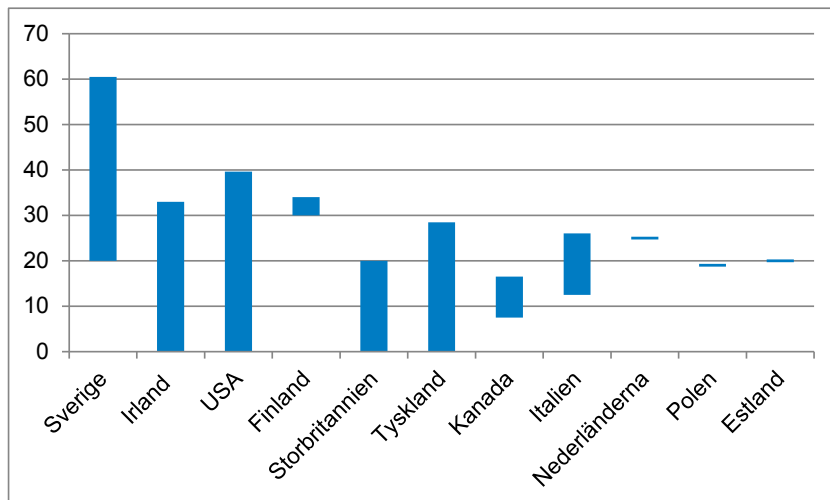
Figur 2.19 Högsta respektive lägsta skattesats på utdelningar



Källa: Fredriksson och Abdali (2016).

⁷¹ Fredriksson och Abdali (2016).

Figur 2.20 Högsta respektive lägsta skattesats på kapitalvinster



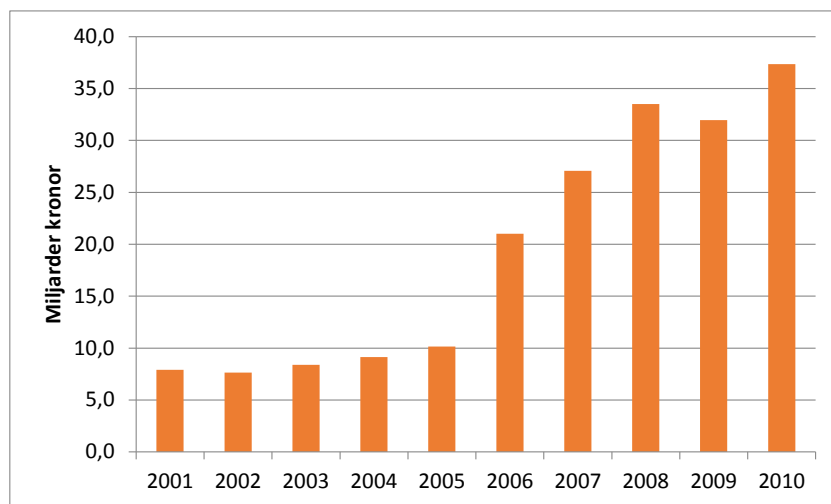
Källa: Fredriksson och Abdali (2016).

Den höga nivån på fåmansbolagsbeskattningen kritiserades länge för att missgynna aktivt ägande. Det förfaller vara en anomali att ägare som tillför kompetens till ett bolag beskattas högre än passiva ägare.⁷² Under 2000-talet genomfördes emellertid lättnader i beskattningen av fåmansbolagen (se proposition 2005/06:40). De nya reglerna gynnade främst aktiva delägare i arbetsintensiva tjänsteföretag. Förändringarna ledde till att en lägre andel av utdelningarna och kapitalvinsterna i fåmansbolag inkomstbeskattades. Under senare år har det därför kommit kritik mot att fåmansbolagsbeskattningen blivit alltför förmånlig. Som en konsekvens av detta föreslog regeringen att aktiva ägare som utnyttjade löneunderlagsregeln skulle äga minst 5 procent av bolaget (Finansdepartementet 2013). När beslutet väl fattades sänktes ägarandelskravet till 4 procent. Även i andra sammanhang har det nya regelverket kritiserats för att vara alltför generöst för fåmansbolagsägare. I Alstadsaeter och Jacob (2012) hävdas att det nya regelverket lett till en omfattande skatteomvandling.

⁷² Se till exempel Braunerhjelm (2000).

Samtidigt visar Ericsson och Fall (2013) att skatteintäkterna från fåmansbolagen ökat kraftigt sedan förändringarna i regelsystemet 2006. Detta genom att utdelningarna till delägarna i fåmansbolagen stigit.

Figur 2.21 Aktieutdelning från fåmansaktiebolag

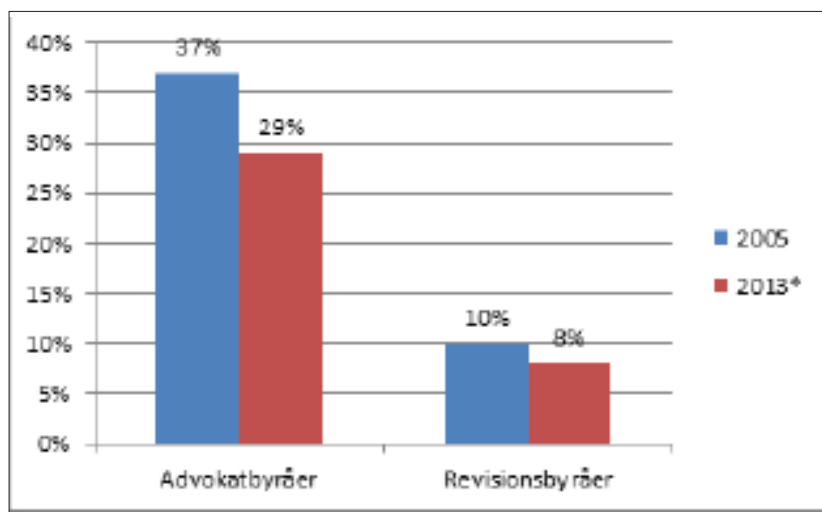


Källa: Ericsson och Fall (2013).

Det är svårt att dra några entydiga slutsatser om regelsystemet blivit för generöst för ägare till fåmansbolag. Än svårare är det att precisera den risk som det innebär att starta ett nytt företag – det varierar mellan verksamheter, individer och regioner. Att skattesystemet väger dessa risker mot potentiellt stora positiva samhällsekonomiska effekter förefaller rimligt. Den individuella risken ska stå i rimlig proportion till förväntad avkastning. Till detta ska omvärldsperspektivet läggas, dvs. att små och nystartade företag med tillväxtambitioner inte beskattas hårdare i Sverige än i andra länder. Här förefaller de svenska skattesatserna vara högre än i jämförbara länder. Även vid ordinarie bolags- och utdelningsskatter har Sverige en högre skattesats på investeringar i aktier. När utdelningar beskattas med den högsta marginalsatten (60 procent) blir den totala beskattningen nästan dubbelt så högt som i omvärlden. Detta riskerar att leda till en kraftig konkurrensnackdel.

Risken för att regelverket leder till inkomstomvandling och skatteundandragande finns men det förefaller inte finnas belägg för att fåmansbolagsreglerna utnyttjats för att sprida delägarskapet på ett otillbörligt sätt, vilket låg till grund för införandet av 4-procentsregeln. Att större tjänsteföretag skulle ta in allt fler delägare har inte varit något tydligt mönster. I sina remissvar till (Finansdepartementet 2013) visade Sveriges Advokatsamfund och FAR att andelen delägare i de större företag som de representerar tvärtom minskade under åren efter 2006 (figur 2.21).

Figur 2.22 Andel delägare i Sveriges 20 största advokatbyråer och de sju största revisionsföretagen 2005 och 2013*



*För revisionsbyråer sträcker sig statistiken fram till 2012.

Källa: Sveriges Advokatsamfund (2013) och FAR (2013).

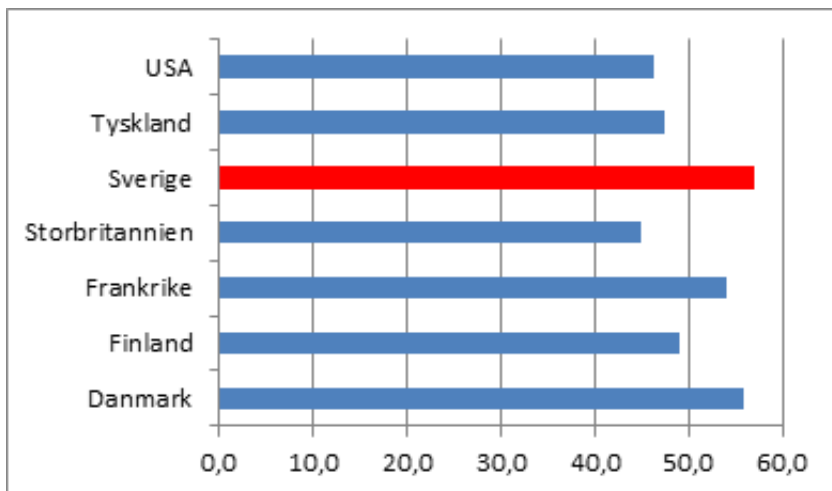
Figuren ovan visar endast utvecklingen i två branscher. Men det är två av de branscher där farhågorna om delägarskap av skatteskäl har varit störst.

2.4.5 Skatter på företagsbyggande

Som vi tidigare lyft fram har snabbväxande företag ett stort behov av att attrahera både kapital och kompetens. Ofta är dessa behov sammankopplade. Höga skatter på kompetens försvårar rekrytering av specialiserad arbetskraft, särskilt om det inte kan kompenseras av andra instrument som t.ex. personaloptioner. Arbetskraftskostnaderna slår direkt mot svaga kassaflöden och ökar därför kapitalbehovet i unga och växande företag. Företag med starka finanser har också lättare att locka till sig den personal de vill ha. I Henreksson och Sanandaji (2012) redovisas till exempel en studie som visar att sannolikheten för att en företagare i USA som fått riskkapitalfinansiering har en doktorsexamen är 20 gånger högre än för genomsnittet.

Inkomstskatt

De höga svenska marginalskatterna försvårar inte bara för nystartade företag att rekrytera specialistkompetens utan kan också över tid påverka tillgången på kompetens genom att avkastningen på utbildningsinvesteringar sjunker. Ett alternativ är att rekrytera kompetens från andra länder. Det återkommer vi till i kapitel 5.

Figur 2.23 Högsta marginalskatt 2015 i ett urval av länder⁷³

Källa: OECDs databaser.

Personaloptioner

Ett beprövat sätt för att knyta till sig specialistkompetens för ett nystartat eller ungt företag är personaloptioner. En anställning på ett nystartat företag kan upplevas som betydligt mer otrygg jämfört med en anställning vid ett etablerat företag, på ett universitet eller i offentlig sektor. Ett sätt att kompensera den lägre jobbtryggheten och en lägre lön är att personalen tilldelas personaloptioner som kan innebära en förtjänst i framtiden.

Personaloptioner löser också ett annat problem. Eftersom potentiella investerare inte har tillgång till samma information som grundarna/ägarna finns alltid en risk att grundarna överdriver potentialen i verksamheten för att få mer betalt. Genom personaloptioner kan investerarna skapas starka incitament för grundare och andra nyckelpersoner att bli kvar vid företaget under viktiga tillväxt- och utveck-

⁷³ Det kan noteras att enligt OECD är den högsta marginalskattesatsen i Sverige 57 procent medan den uppgår till 60 procent enligt uppgifterna från Grant Thornton i figur 6 och 7. Skillnaderna beror på vilken kommunal skattesats som använts i beräkningarna.

lingsfaser. En eventuell värdestegring i optionerna underlättar dessutom för grundaren att eventuellt köpa tillbaka företaget om investerarna vill göra en exit.

Personaloptioner kan således ha en avgörande betydelse för snabbväxande innovativa företag när det gäller att rekrytera (och behålla) kompetens, attrahera kapital och stärka sina kassaflöden.⁷⁴ Mot bakgrund av att snabbväxande företag – gaseller – visat sig svara för en oproportionerligt stor andel av sysselsättningsökningen förefaller det angeläget att svenska företag verkar i en skattemiljö som jämförbar med andra länders.⁷⁵ Optionslösningarna anses vara en av framgångsfaktorerna bakom många av de snabbväxande företagen i Silicon Valley i USA. Bengtsson och Hand (2012) visar t.ex. att tre fjärdedelar av de amerikanska företag som fått VC-finansiering ger optioner till sina anställda.

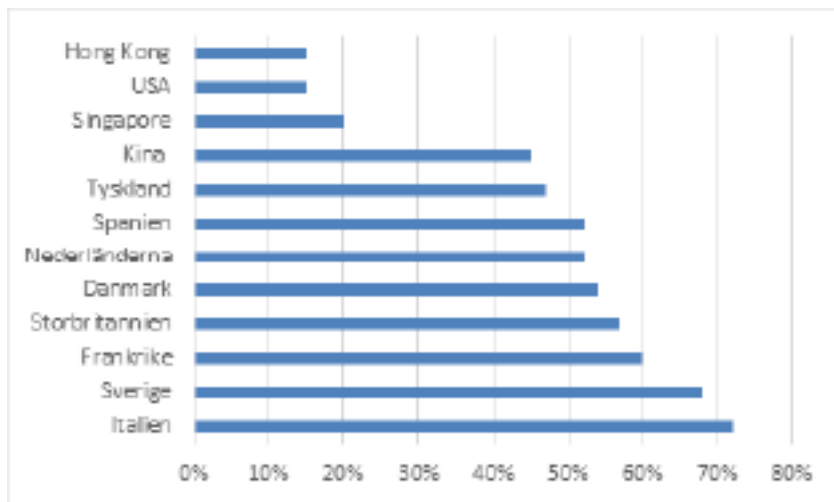
Optionsbeskattning i Sverige relativt andra länder

Det är svårt att jämföra skattesatserna på optionsvinster i olika länder. Det beror på att skatterna kan variera inom länder beroende på bland annat storleken på företagen som utfärdat dem och storleken på optionsvinsterna. Flera länder har speciallösningar för personaloptionsprogram där bara vissa typer av företag kan kvalificera sig för den lägre beskattningen. I Henrekson och Sanandaji (2013) redovisas en undersökning som författarna genomfört tillsammans med revisionsföretaget PWC. Uppgifterna gäller 2012 och jämförelsen har gjorts under vissa förutsättningar för att jämförbarhet ska nås mellan länder.

⁷⁴ Se Braunerhjelm m.fl. (2012) för en beskrivning av företagets olika tillväxtfaser och betydelse av personaloptioner.

⁷⁵ Demar och Wennberg (2010), Henrekson och Johansson (2010) och Daunfeldt m.fl. (2011).

Figur 2.24 Optionsbeskattning i ett urval av länder



Källa: Henrekson och Sanandaji (2013).

Den höga beskattningen i Sverige är ett resultat av att vinster från personaloptioner beskattas som inkomst av tjänst. Det vill säga de beläggs med både arbetsgivaravgifter och den högsta marginalskattesatsen. Om vi jämför den svenska optionsbeskattningen med skattesatsen i USA är det inte förvånande att optionslösningar är betydligt vanligare i USA.

Detaljerade uppgifter om optionsbeskattningen i 30 länder har för utredningens räkning tagits fram av Stockholms Universitet (tabell 2.1). Optionsbeskattning är för de flesta länder komplex och i tabellen framgår bara huvuddragen.⁷⁶ Det finns en rad specialfall och särregleringar, progressiviteten i skatteskalorna påverkar den slutliga skattenivån. Storbritannien och USA har olika typer av personaloptioner (kvalificerade och andra) som påverkar skatten och det förklarar skillnaderna i figuren ovan och tabellen vad avser skatteuttaget i Storbritannien.

⁷⁶ För detaljerade uppgifter hänvisas till den underliggande sammanställningen.

Tabell 2.1 Optionbeskattning i 30 länder. Förmånsbehandling, skattenivåer och sociala avgifter

Land	Förmånliga regler för personoptioner	Skattesats procent, intervall	Sociala avgifter
Australien	Ja	0–45	Nej
Belgien	Ja	25–50	Nej
Bulgarien	Nej	10–15	Ja
Cypern	Nej	0–35	Ja
Danmark	Nej	Progressiv upp till 51,5	Ja
Estland	Ja	20	Ja
Finland	Nej	6,5–31,75 plus kommunalskatt	Nej
Frankrike	Nej	0–45	Ja
Grekland	Nej	22–44	Ja
Irland	Nej	20–40	Ja
Italien	Nej	23–43	Nej
Kroatien	Nej	12–40	Ja
Lettland	Ja	15 (om option behålls i 36 mån)	Nej
Litauen	Nej	15	Ja
Luxemburg	Ja	0–40	Ja
Malta	Nej	0–35	Ja
Nederländerna	Nej	36,5–52	Ja
Norge	Nej	27	Ja
Polen	Nej	0–32	Ja
Portugal	Nej	14,5–48	Ja
Rumänien	Ja	16	Nej
Slovakien	Nej	19–25	Ja
Slovenien	Nej	16–50	Ja
Spanien	Ja	19,5–46	Ja
Storbritannien	Ja	20–45	Nej (huvudregel)
Tjeckien	Nej	15	Ja
Tyskland	Nej	0–45	Ja
Ungern	Ja	16	Ja
USA	Ja	0–20	Nej
Österrike	Ja	0–50	Ja

Källa: Underlag sammanställt av Hansson och Österman (2016).

Av tabellen kan utläsas att i 11 av de 30 länderna behandlas personaloptioner skattemässigt förmånligt i något avseende. Vidare utgår inga sociala avgifter på personaloptioner (förmånsvärde eller realisationsvinster) i åtta av länderna. Notera att en förmånlig behandling av personaloptioner inte med automatik innebär att inkomster från dessa är befriade från sociala avgifter.

Huvudregeln är följaktligen att personaloptioner behandlas som andra inkomster (även om det intäktslaget kan vara kapital) och beläggs med sociala avgifter. Det som är intressant för svenskt vidkommande och ur ett konkurrensperspektiv är den sammanlagda effekten av skatter och socialavgifter. Uppenbart kommer inget land upp i en högsta marginals-kattennivå som motsvarar Sveriges (60 procent). Därefter följer ett intervall för en rad länder kring 20–40 procent skatt och marginalbeskattningen styr hur stor den totala skattebelastningen blir. I fyra av de länder som ligger i intervallet 20–40 procent skatt är inkomster från personaloptioner befriade från sociala avgifter, vilket torde innebära en konkurrensfördel gentemot Sverige. I drygt en tredjedel av länderna är skattnivåerna lägre eller i paritet med den svenska kommunalbeskattningen, vilket sannolikt innebär en betydande skattefördel gentemot Sverige.

Det intressanta är inte hur många länder som placerar sig efter eller före Sverige vad gäller nivåer på personalsoptionsbeskattningen. Det räcker med att ett fåtal länder gör det som i övrigt har ungefär samma förutsättningar för entreprenörskap och innovation. I en globaliserad ekonomi kan det påverka var ekonomiska aktiviteter lokaliseras.

I den nyligen publicerade ”Beskattning av incitamentsprogram” (SOU 2016:23) lanseras ett förslag som riktar sig till mindre företag. I detta förslag kan kvalificerade personaloptioner delas ut till ett reducerat pris utan att någon förmånsbeskattning behöver betalas och inte heller behöver företagen betala arbetsgivaravgifter. Beskattningen sker först när innehavet säljs och beskattas då med kapitalinkomstskatt. Samtidigt menar utredaren att fåmansbolagsreglerna ska gälla även vid beskattning av vinster från personaloptioner. Detta innebär att i ett stort antal entreprenörsdrivna företag kommer vinsterna från personaloptionerna att beskattas som inkomst av tjänst.⁷⁷

⁷⁷ Regelverket är relativt komplicerat och beskattningen beror bland annat på aktieägaravtal och om det finns utomstående ägare som innehar mer än 30 procent av aktierna (undantagsregeln).

Sett i ljuset av andra länders optionsbeskattning och allt rörligare produktionsfaktorer är förslaget ett steg i rätt riktning. Det stora antalet begränsningar gör dock förslaget mindre attraktivt. Många av de svenska företag som efterfrågat förändringar i regelverket kring personaloptioner kommer aldrig att kunna använda sig av de nya reglerna. Vi menar att det förslag som presenterades i SOU 2016:23 inte är tillräckligt för att skapa en miljö för företagsbyggande som anses attraktiv i ett internationellt perspektiv. Alternativ finns där skatteeffekterna kan förväntas vara begränsade.⁷⁸ I perspektivet av institutionell konkurrens och global rörlighet är det angeläget att Sverige har ett system som matchar andra EU-länders, t.ex. Storbritanniens.⁷⁹

2.4.6 Innovationsbeskattning

På senare år har många länder infört så kallade patent- eller innovationsboxar. Dessa innebär att intäkterna från forskning och innovation beskattas med en lägre skattesats. Ofta rör det sig om lägre bolagsskatter på verksamheter som baseras på immateriella rättigheter som patent och licenser. Det är inte alltid ett krav att forskningen som rättigheterna baserar sig på har bedrivits i landet.

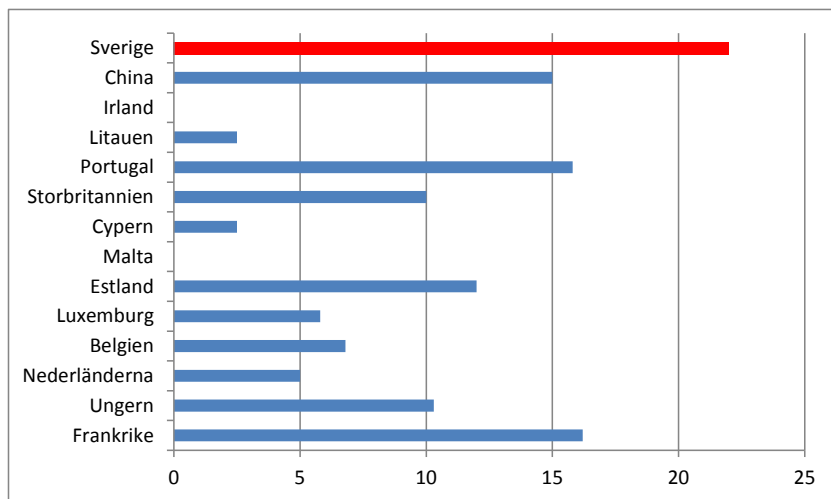
I länder som Irland och Frankrike har patent- och innovationsboxar funnits sedan 1970-talet, men de senaste 10 åren har ett antal nya länder infört liknande system. Det gäller till exempel Schweiz, Storbritannien, Litauen, Portugal, Nederländerna, Belgien, Spanien och Kina.⁸⁰ Införandet av dessa patentboxar runt om i världen innebär att bolagsskatten för verksamheter som bygger på immateriella rättigheter är betydligt lägre i många konkurrentländer än i Sverige.

⁷⁸ Till exempel en reviderad beskattning av teckningsoptioner, en normallönemodell för personaloptioner eller att låta förslaget i (SOU 2016:23) omfatta även större företag.

⁷⁹ En statlig utvärdering i Storbritannien har visat att nära 80 procent av företagen i Storbritannien ansåg att systemet hjälpt dem att behålla nyckelkompetens och över 70 procent menade att systemet förbättrat deras resultat. Se *Almega (2014)* för mer information.

⁸⁰ Se *Alstadsaeter m.fl. (2015)* och *Svensson (2014)*.

Figur 2.25 Bolagsskatt på överskott som skapats inom verksamheter som bygger på immateriella rättigheter



Källa: Alstadsaeter m.fl.(2015).

En nackdel med patent/innovationsboxar är att de inte direkt leder till någon sänkning av kostnaderna för forskning och utvecklingsprojekt som i de flesta fall löper under många år.⁸¹ Dessutom är det osäkert om de blir lönsamma och därmed kanske de inte får del av den sänkta bolagsskatten. Därför är det tveksamt om patent- och innovationsboxar leder till ökade satsningar på FoU. Griffith m.fl. (2011) visar att även om patentboxar ökar patentintäkterna i landet kan de totala skatteintäkterna minska.

De totala effekterna på skatteintäkterna beror till stor del på hur stora intäkterna i utgångsläget är från de verksamheter som omfattas. Både i Svensson (2014) och i SOU 2012:66 dras slutsatsen att skattebortfallet skulle bli relativt stort i Sverige. Detta beroende på att Sverige har relativt många registrerade patent och att de privata FoU-investeringarna ligger på en hög nivå internationellt sett.

Frågan kring patent- och innovationsboxarnas utbredning visavi andra stimulansåtgärder för att stimulera FoU involverar både större och mindre företag. Att storföretagen fortsätter att se Sverige som ett attraktivt land för FoU-investeringar är synnerligen viktigt även

⁸¹ Se Svensson (2014) för ett utförligare resonemang om patentboxars fördelar och nackdelar.

för nystartade och mindre företag. I Andersson och Ejeremo (2012) visas att 80 procent av forskningen görs i företag med fler än 250 anställda. Det finns också ny forskning som tyder på att de positiva externa effekterna av forskning i form av kunskapsöverföring är större från storföretagen än från mindre företag. Detta eftersom de mindre företagens forskning och utveckling oftast är mera nischad.⁸² Vi återkommer till åtgärder som kan påverka FoU-investeringar och som faller utanför skattesatser i kapitel 5.

Ur ett tillväxtperspektiv bör Sveriges skatteposition gentemot relevanta jämförelseländer kontinuerligt utvärderas. Forskningslitteraturen pekar på att skattemiljön är särskilt viktig för nystartade, unga företag med tillväxtambitioner. Givet Sveriges stora kunskaps-satsningar bör det finnas möjligheter till att öka antalet snabbväxande företag i Sverige. Enligt Europeiska kommissionen (2015) rankas Sverige som en ledande innovationsekonomi samtidigt som vi inte Sverige förefaller ha fler snabbväxande företag än andra länder (Teruel och de Wit 2011). Vi ligger till exempel långt under nivån i USA. Skatter är ett viktigt instrument för att få fram fler snabbväxande företag.

2.4.7 Förslag ramvillkor

Förslag: För att dels skaffa sig en kontinuerlig översikt vad gäller de svenska ramvillkoren i en internationell kontext, dels ha ett framåtblickande perspektiv bör regeringen inrätta ett oberoende och rådgivande organ. Det nederländska WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, www.wrr.nl) som funnits sedan 1976 skulle kunna tjäna som förebild. WRR anses vara oberoende, ha integritet och utvärderas kontinuerligt internt och externt.

OECD och Världsbanken (2014) understryker vikten av ramverk som tillåter experimenterande, sökande, lärande för att ta till sig ny kunskap. Det är den typen av miljöer som också genererar kreativitet och innovation. Andra förutsättningar för att skapa innovativa kulturer handlar om öppenhet till dels tekniska framsteg, dels till han-

⁸² Se Bloom m.fl. (2013).

del, gränsöverskridande investeringar och konkurrens. Vidare betonas vikten av samarbete mellan privata och offentliga aktörer, särskilt för att identifiera innovationshinder. Just den senare aspekten bygger på att också representanter som inte tillhör det politiska etablissemanget får möjlighet att medverka – dvs. entreprenörer, uppfinnare och andra. Slutligen förordas att det är viktigt med en global överblick av vad som händer i andra länder för att ekonomisk-politiska beslutsfattare ska lära sig från best practice.

Det holländska WRR (Vetenskapligt råd för regeringspolitiken) skulle kunna vara förebild. Dess uppgift är ”att ge råd till regeringen angående framtida utvecklingar av stort intresse för allmänheten, med användande av ett vetenskapligt angreppssätt”. WRR har funnits sedan 1970-talet och har ett gott anseende. Verksamheten omfattar dels direkta råd till regeringen, dels att stimulera samhällsdebatten.

2.5 Slutsatser

Teknikutvecklingen och globaliseringen innebär nya förutsättningar för entreprenörskap och innovation som delvis utmanar de svenska ramvillkoren. Omvärldsförändringarna går snabbt och graden av institutionell konkurrens tilltar vilket i kombination med en ökad rörlighet ställer krav på en anpassning av Sveriges ramvillkor. Det kräver en kontinuerlig omvärldsbevakning för att förstå hur Sverige positionerar sig gentemot andra länder. Det är en svår ekonomisk-politisk balansgång mellan krav på stabilitet och förutsägbarhet å ena sidan och anpassning av ramvillkoren för att attrahera och behålla entreprenörskap och innovation i Sverige å den andra.

Vi har tagit upp sex områden där ramvillkoren bedöms vara särskilt viktiga för den fortsatta entreprenöriella dynamiken i Sverige: arbetsmarknad, socialförsäkringar, kompetensförsörjning, konkurrens, regelverk samt boende och infrastruktur. Flera av dessa är långsiktigt viktiga och bör byggas på blocköverskridande överenskommelser. Givet de snabba omvärldsförändringar som sker och den ökande rörligheten rekommenderar vi regeringen att inrätta ett organ inom Regeringskansliet som ägnar sig åt omvärldsbevakning.⁸³

⁸³ Det skulle kunna ses som ett förstärkt och mer oberoende Innovationsråd.

3 Hur kan livskraftiga företag i ekonomisk kris ges en andra chans?

*” Den som aldrig gjort ett misstag har aldrig provat något nytt.”
(Albert Einstein)*

3.1 Betydelsen av en andra chans

I direktiven till denna utredning framgår att vi ska göra en översyn av lagstiftningen kring företagsrekonstruktion för att fler företag ska få en möjlighet till en andra chans. Dessa möjligheter är viktiga för ett växande entreprenörskap. Samtidigt är det inte enbart rekonstruktionslagstiftningen som påverkar dessa möjligheter och vi kommer därför att även analysera andra områden som kan bli nödvändiga att reformera.

Det finns ekonomisk forskning som analyserar sambandet mellan insolvenslagstiftning och entreprenörskap. Vissa slutsatser från forskningen redovisas därför som utgångspunkt för vårt arbete.

För det första bör det noteras att företagare som misslyckats med ett affärsprojekt ofta skaffat sig värdefulla erfarenheter som kan vara användbara om de får möjlighet att starta på nytt.¹ Detta betyder att tidigare konkurser inte behöver vara en indikation på att risken för framtida misslyckanden är större. En studie av entreprenörer som startat om på nytt efter att ha misslyckats tidigare visade visserligen

¹ Se till exempel Cope (2011).

att dessa hade större sannolikhet än andra att misslyckas igen. Men skillnaderna försvann när hänsyn togs till om motivet till deras företagande var nödvändighets- eller möjlighetsbaserat.²

Dessutom har möjligheterna till en andra chans stor betydelse för presumtiva företagare. Ett flertal olika faktorer påverkar motivationen att engagera sig i entreprenörskap. Förutom grundläggande faktorer som marknad, efterfrågan, tillgång till kapital m.m. är även lagstiftning och rädslan för att misslyckas ekonomiskt med sitt entreprenörskap av stor betydelse.³ Såvitt avser lagstiftningens betydelse i sammanhanget har forskaren Michelle J White sammanfattat forskningsläget med att ”all tillgänglig data indikerar att insolvenslagstiftningen har en stark effekt på antalet individer som väljer företagande ... vår forskning visar att potentiella entreprenörer påverkas starkt av förändringar i risken för insolvens”.⁴

Rädslan för att misslyckas ekonomiskt i sitt företagande är störst i de stora EU-länderna och minst i USA. I Sverige uppgår drygt 35 procent att rädslan att misslyckas ekonomiskt hindrar dem från att starta ett företag.⁵ De amerikanska forskarna Eberhart, Eesley och Eisenhardt (2013) visar i en uppmärksam studie på en stark kausalitet mellan en reform av insolvensrätten i Japan och en viss typ av entreprenörskap (s.k. elitentreprenörer). Individer som överväger att starta och arbeta i företag med uttalad tillväxtvilja väger ofta in konsekvenserna av ett misslyckande i sitt beslut.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har undersökt relationen och styrkan mellan olika aspekter av insolvenslagstiftningen och särskilt det tillväxtorienterade entreprenörskapet. Studien analyserar data på landsnivå i 66 länder och resultaten stödjer Eberhart m.fl slutsatser. Bland annat visas att en galdenärsinriktad lagstiftning som reducerar hindren för misslyckande uppmuntrar tillväxtorienterat och innovativt entreprenörskap.⁶

Bakom rädslan att misslyckas ekonomiskt med entreprenörskap finns också kulturellt betingade faktorer som stigmatiserar den som misslyckats. Det negativa stigma som följer en konkurs medför t.ex.

² K. Nielsen and S. D. Sarasvathy (2011).

³ Braunerhjelm m.fl. (2016).

⁴ White, M. J. (2001).

⁵ Samma rapport från Entreprenörskapsforum, s. 40 ff.

⁶ Tillväxtanalys (2015).

att andra drar sig för att göra affärer med företaget även i framtiden.⁷ De som väljer att starta om möts många gånger av misstro bland kunder och samarbetspartners. Europeiska studier visar att 57 procent av de tillfrågade exempelvis inte vill investera i ett företag som drivs av en person som tidigare har försatts i konkurs. Nästan hälften av de tillfrågade är mindre villiga att beställa varor från ett sådant företag och de allra flesta skiljer inte mellan bedrägliga orsaker och ett misslyckande som beror på omständigheter utanför företagets kontroll.⁸ Den negativa samhällsattityden till ekonomiskt misslyckande medför att företag väntar för länge med att offentliggöra sina ekonomiska problem, vilket minskar förutsättningar att rekonstruera verksamheten på ett lyckat sätt. Den stigmatiserande effekten påverkar inte bara entreprenörens vilja att starta nytt företag utan har också en avskräckande effekt på potentiella entreprenörer som överväger att starta företag.

Lagstiftning som reducerar riskerna för och konsekvenserna av ekonomiska misslyckanden kan alltså ge fler entreprenörer en andra chans men även få fler människor som annars skulle avstått att våga satsa på företagande.

Samtidigt kan en gäldenärsvänlig lagstiftning även ha vissa negativa effekter på entreprenörsklimatet. Lagstiftning som minskar konsekvenserna av att betala tillbaka sina skulder kan i förlängningen påverka företagets möjligheter att få tillgång till krediter.⁹ Som exempel kan nämnas att det i remissvar till Nystartsutredningens förslag om utvidgade möjligheter till skuldsanering för skulder som uppkommit i näringsverksamhet, framhållits att just det osäkerhetsmoment som den föreslagna F-skuldsaneringen innebär vad gäller betalning av skulder kommer att beaktas av kreditgivarna och innebära minskade möjligheter för små och nystartade företag att erhålla krediter.¹⁰ Även Lösöreköpskommitténs förslag om registerpant-sättning, där företagshypoteket i realiteten till stora delar kan riskera att upphöra att fungera som säkerhet, har kritiserats för att ge negativ inverkan på de små och medelstora företagens kreditförsörjning.¹¹

⁷ Falkenhall Björn och Wennberg Karl (2010).

⁸ European Commission (2007).

⁹ Falkenhall, B. & Wennberg K. (2010).

¹⁰ Se remissvar från Finansbolagens Förening, Svenska Kreditföreningen, avseende SOU 2014:44.

¹¹ Se särskilt yttrande av advokat Odd Swarting och remissvar av Institutet för företagsrekonstruktion avseende SOU 2015:18. Se även Lindskough (2015).

Det måste alltså ske en avvägning mellan riskreducering för gäldenären och eventuellt försämrade kreditmöjligheter för densamme när förändringar i insolvenslagstiftningen övervägs i syfte att främja entreprenörskap.

Vi har i den här utredningen föreslagit förändrad lagstiftning kring företagsrekonstruktion men innan vi kommer in på det området finns det annan lagstiftning som påverkar företagares möjlighet till en andra chans som förtjänar att lyftas fram. Det gäller statens företrädaransvar för skatter, regelverket kring kreditupplysningar samt krav vid offentlig upphandling. I flera fall är den svenska lagstiftningen mindre gäldenärsvänlig än i våra grannländer.

3.2 Företrädaransvaret förhindrar andra chanser och försvårar styrelsekryteringar

Förslag: En utredning om det skatterättsliga företrädaransvaret behöver tillsättas.

Det skatterättsliga företrädaransvaret innebär att företrädare för aktiebolag i vissa fall kan göras ansvariga för bolagets skulder. Företrädare är ett relativt vitt begrepp och kan omfatta samtliga styrelseledamöter, andra befattningsinnehavare och så kallade reella företrädare.

För att företrädaransvaret för skatter ska inträda krävs att företrädarna agerat uppsåtligen eller uppvisat grov oaktsamhet. I praxis har tolkningen av grov oaktsamhet varit sträng. Om bolaget inte senast på förfallodagen för skatteinbetalningen ansökt om konkurs eller företagsrekonstruktion, anses det vara en grund för att företrädaransvaret ska inträda.

Ansvaret för dessa skatteskulder är i princip solidariskt bland företrädarna. Skatteverket kan alltså välja att vända sina krav till den företrädare som har störst möjlighet att betala skulderna. För övriga skulder i ett aktiebolag finns inget personligt betalningsansvar för företrädarna. Skatteverket har därmed en särställning bland borgevärerna.

Företrädaransvaret för skatter har kritiserats i flera sammanhang, bland annat av näringslivsorganisationerna.¹² I mars 2015 föranledde även frågan ett tillkännagivande från riksdagen om skatterättsligt företrädaransvar.¹³ Kritikerna menar att lagstiftningen straffar företrädarna på ett sätt som inte står i proportion till de eventuella fel som de gjort sig skyldiga till. Att en konkursansökan kommer in en dag för sent kan alltså leda till privata mångmiljonskulder. Eftersom ansvaret i princip är solidariskt kan det också leda till att företrädare som inte gjort något fel blir betalningsskyldiga. Dagens lagstiftning kan därför innebära att företagare, på grund av sin skuldsättning, aldrig får en praktisk möjlighet att starta en ny verksamhet.

Företrädaransvaret kan också försvåra rekrytering till styrelserna i mindre företag. Genom att rekrytera externa styrelsemedlemmar kan företag med tillväxtambitioner få tillgång till nödvändig kompetens och ett större nätverk. Vi har i denna utredning hört från flera framgångsrika företagare att de inte går in som externa styrelsemedlemmar i mindre företag på grund av företrädaransvaret. Eftersom Skatteverket kan välja att driva in sin skuld från den företrädare som har störst tillgångar upplever framgångsrika företagare ofta att riskerna är för stora. Det kan t.ex. ha dolts för styrelsemedlemmen att skatterna inte betalats in i tid. Skatteverket kan ändå välja att kräva in skatteskulden från den externa styrelsemedlemmen som har störst finansiella tillgångar. Visserligen skulle styrelsemedlemmen kunna kräva tillbaka pengarna från någon annan ledande person i företaget, men det är långt ifrån säkert att den personen har tillräckligt med utmättningsbara tillgångar.

Företrädaransvaret försvårar därmed styrelserekryteringar samtidigt som lagstiftningen minskar möjligheten till en andra chans för företagare. Det är av stor vikt att företrädare för ett aktiebolag vidtar åtgärder så fort som möjligt när bolaget hamnar under finansiell stress. Misstänker de att företaget kommer att få problem med att sköta sina löpande utgifter och betala sina skulder måste de direkt försöka skära i kostnader och om det inte går, ansöka om konkurs eller om företagsrekonstruktion.

¹² Se till exempel www.svd.se/skatteverkets-graddfil-gar-ut-over-foretagare samt rapport på området från Svenskt Näringsliv: www.svensktnaringsliv.se/fragor/rattssakerhet-skatte/skatte-rattsligt-foretradaransvar-fiskal-graddfil-utan-legitimitet_572618.html

¹³ www.riksdagen.se/sv/aktuellt/2015/mar/26/regeringen-bor-se-over-regler-om-personligt-betalningsansvar/

Tanken bakom det skatterättsliga företrädaransvaret är också att företagen ska vidta åtgärder – ansöka om konkurs eller företagsrekonstruktion – innan de börjar få problem med att betala sina löpande skatteutgifter. Innan konkursalternativet väljs är det särskilt viktigt att analysera orsakerna till den ekonomiska situationen i bolaget och huruvida det är fråga om ett likviditetsproblem eller i grunden är ett soliditetsproblem. Det vore olyckligt om livskraftiga bolag med en i grunden sund verksamhet, på grund av temporära likviditetsproblem, väljer att gå i konkurs därför att det skatterättsliga företrädaransvaret upplevs som mindre riskfyllt. Anställda riskerar sina arbeten och leverantörerna riskerar att inte få sina fordringar betalda. Det är därför ett väl fungerande rekonstruktionsförfarande är samhällsekonomiskt motiverat och ett viktigt komplement till konkursinstitutet.

Det är viktig att notera att också aktiebolagslagen reglerar insolvensfrågor. I aktiebolagslagen finns krav på att företrädarna upprättar en kontrollbalansräkning om halva aktiekapitalet förbrukats.¹⁴ När en kontrollbalansräkning upprättas och bolagets finansiella styrka ska bedömas kan en marknadsvärdering av tillgångarna ske. Tidsutdräkten som bolaget har för att återställa aktiekapitalet i i kombination med en eller två extra bolagstämmor brukar vanligtvis sträcka sig upp till ett halvår. Det möjliggör att aktieägarna blir insatta i problematiken och ges möjligheten att lösa problemet och ta sitt ansvar. Skulle tex en styrelseledamot i i ett aktiebolag inte följa aktiebolagslagen regler kring upprättandet av kontrollbalansräkning kan denne bli personligt betalningsansvarig för de skulder som bolaget har.¹⁵ Det är inte alltid enkelt för ägaren eller företagaren i det mindre bolaget att förstå hur dessa lagrum förhåller sig till varandra.

Vi anser att en fungerande företagskreditmarknad inte är beroende av ett skatterättsligt företrädaransvar. I våra nordiska grannländer omvandlas inte bolagets skulder till personliga skulder på samma sätt som i Sverige. Däremot finns andra regelverk som i vissa fall kan ge hårda straff för företrädare som inte skött sina åtaganden.

Vi har inom ramen för denna utredning inte någon praktisk möjlighet att utforma förslag på hur reglerna om skatterättsligt företrädaransvar skulle kunna ändras. Men vi vill ändå peka på vikten av att reglerna om det skatterättsliga företrädaransvaret utreds. I en under-

¹⁴ Persson Österman, Roger (2016).

¹⁵ Se t.ex. HFD 3547-16 och 4090-16. Se också Simon Almendals (2015).

lagsrapport till denna utredning har professor Roger Persson Österman redovisat hur det skatterättsliga företrädaransvaret eller motsvarande lagstiftning är utformad i andra jämförbara länder.¹⁶ Han konstaterar att i våra nordiska grannländer finns inte motsvarande lagstiftning och att det inte förefaller ha haft negativa effekter vad gäller t.ex. undandragande av skatt eller ett överutnyttjande av konkursinstitutet. I stället finns andra lagrum som motiverar företrädarna att agera i tid om företaget riskerar att inte kunna betala sina skulder där också den svenska lagstiftaren skulle kunna hämta inspiration.

I den referensgrupp bestående av entreprenörer som har knutits till utredningen har också föreslagits att tidsutdräkten för att reglera en skatteskuld skulle utökas. I rättspraxis är det i dag närmast ett strikt ansvar som tillämpas.¹⁷ Ett motsvarande förslag har tidigare lämnats i betänkandet ”Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag” med innebörden att företrädare för en juridisk person skulle få en månad på sig att vidta åtgärder efter att skatterna förfallit till betalning.¹⁸ Denna förlängda tidsfrist skulle kunna kombineras med att Skatteverket, i samband med att skatterna förfallit till betalning, fick i uppdrag att skicka ut information till samtliga företrädare för den juridiska personen om konsekvenserna av att inte betala skatteskulden eller vidta andra åtgärder, till exempel att påbörja företagsrekonstruktion eller begära företaget i konkurs.

Utgångspunkten för en översyn av det skatterättsliga företrädaransvaret är att föreslagna förändringar bör leda till att fler företrädare får information om lagstiftningen och dess konsekvenser men också till att underlätta extern styrelserekrytering. Genom att alla företrädare informeras om konsekvenserna av missade skatteinbetalningar minskar risken för att bli förd bakom ljuset av någon med mer insyn i den dagliga verksamheten. Även sådana förändringar i det skatterättsliga företrädaransvaret behöver utredas närmare, samt sannolikt om till exempel dagens skattesekretess förhindrar information till externa styrelseledamöter. Ur ett entreprenörsskapsperspektiv är det olyckligt med en lagstiftning som både försvårar styrelserekrytering och möjligheterna till en andra chans för livskraftiga företag.

¹⁶ Persson Österman, Roger (2016).

¹⁷ Se t.ex. HFD 3547-16 och 4090-16.

¹⁸ SOU 2010:2.

3.3 Betalningsanmärkningar får större konsekvenser än i våra grannländer

Kreditupplysningsföretag fyller en viktig funktion för kreditmarknaden både i Sverige och internationellt. Det skulle vara betydligt kostsammare om varje enskilt företag försökte sätta sig in i potentiella kunders ekonomiska läge för att avgöra om de kunde ges kredit. Upplysningsföretagen tar in information från centrala register om företagen och dess företrädare och gör sedan ofta en automatiserad bedömning av företagets betalningsförmåga. Bedömningen baseras bland annat på information om omsättning, resultat, soliditet och betalningsanmärkningar.

Standardisering av kreditbedömningarna är kostnadseffektiv men kan också leda till att företag ibland tvingas avstå från åtgärder som skulle kunna stärka ekonomin på sikt. Ett exempel kan vara att ett företag som fått betalningsproblem tar in en styrelsemedlem som har erfarenhet av att driva företag som är finansiellt pressade och eventuellt av att ha gått i konkurs. En sådan styrelserekrytering skulle försvåra företagets ekonomiska problem eftersom det skulle få en ännu sämre rating av kreditupplysningsföretagen. I de allra flesta fall ingår uppgifter om styrelsemedlemmarnas tidigare konkursengagemang i kreditbedömningen. Det finns också en risk att konsekvenserna av tidigare betalningsproblem blir alltför långvariga. Till exempel kan ett företag som själv gått miste om en betalning få svårt att under en kort period klara att betala sina skulder i tid. Även om problemen är av tillfällig natur ligger eventuella betalningsanmärkningar kvar flera år i kreditupplysningsföretagens register.

Det finns starka skäl att låta kreditupplysningsföretagen själva få utveckla sina kreditbedömningsmetoder och använda de indikatorer som de anser är relevanta. Konkurrensen kan driva fram alltmer förfinade modeller. Samtidigt finns det skäl att överväga vissa inskränkningar i uppgiftssamlandet för att utöka möjligheterna till en andra chans för företagare. I flera av våra nordiska grannländer tas betalningsanmärkningar bort när skulden betalats. Det gäller oavsett hur många betalningsanmärkningar företaget samlat på sig.¹⁹ I Sverige raderas en enstaka betalningsanmärkning hos kreditupplysningsfö-

¹⁹ SOU 2014:60.

retagen om skulden regleras skyndsamt. Denna anmärkning kan komma att visas igen om företaget får ännu ett betalningsföreläggande inom en tvåårsperiod.

Vi menar att det kan finnas skäl att ha kvar ett regelverk där upprepade betalningsanmärkningar blir synliga även om skulderna betalas. Det finns ett berättigat intresse från potentiella leverantörer att kunna få reda på om kunden satt i system att betala sina fakturor alltför sent. Samtidigt försvårar regelverket för företagare som hamnat i tillfälliga betalningsproblem. Det är inte osannolikt att en företagare som på grund av till exempel sjukdom eller en förlorad kund får flera betalningsförelägganden under en kort tidsperiod. Det finns därför skäl att överväga om betalningsanmärkningar som uppstått under en begränsad tidsperiod (till exempel 90 dagar), ska strykas när samtliga skulder reglerats.

En annan fråga som lyfts fram till oss är när betalningsanmärkningarna ska visas i kreditupplysningsföretagens register. För privatpersoner uppkommer betalningsanmärkningen när skulden fastställts av kronofogden eller en domstol. För företag uppstår anmärkningen redan vid ansökan om betalningsföreläggande. Detta kan potentiellt skapa stora problem om företag till exempel utsätts för blufffakturor. Om företagen vägrar att betala dessa fakturor kan de oseriösa företagen ansöka om betalningsföreläggande. Redan denna ansökan kan alltså skapa kreditproblem för företagen. Det har därför diskuterats om regelverket för företag ska bli likadant som för privatpersoner. Det vill säga att betalningsanmärkningar blir synliga först när fordran fastställts av domstol. Mot detta talar att uppkomsten av betalningsförelägganden kan ge viktig kreditinformation. Vidare raderar kreditupplysningsföretagen redan i dag betalningsförelägganden från de oseriösa företag som finns på Svensk Handels varningslista.²⁰ Det kan trots det finnas skäl att överväga vissa förändringar i regelverket. Några kreditupplysningsföretag redovisar svarandes inställning till ansökan om betalningsförelägganden och det kan finnas anledning att göra dessa upplysningar obligatoriska.

²⁰ SOU 2015:77.

3.4 Specifika krav på viss rating vid offentlig upphandling kan försvåra en andra chans

Förslag: Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att ta fram en handledning till hur krav på finansiell stabilitet bland leverantörer till offentlig sektor ska hanteras.

Vid offentliga upphandlingar är det inte ovanligt att det vid upphandlingen ställs krav på att företagen som lämnar anbud ska uppnå en viss rating av ett specifikt kreditvärderingsföretag. Att offentliga köpare ställer krav på att leverantörerna ska ha en sund ekonomi är i de flesta fall en självklarhet. Om leverantörerna inte klarar att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet kan det leda till stora kostnader för skattebetalarna. Det kan krävas en ny upphandling och fakturor som redan betalats kan vara svåra att få återbetalade trots att inte leverantören hållit sin del av avtalet.

Samtidigt innebär dessa krav att det i praktiken blir nästan omöjligt för företag att få en andra chans om de har kunder i den offentliga sektorn. Ett företag under företagsrekonstruktion eller en företagare med en konkurs bakom sig kan ofta inte nå de krav på kreditrating som ställs i upphandlingarna. Som leverantör till privata företag går det att på olika sätt försöka visa att företaget kommer att klara att uppfylla alla delar av avtalet ändå. Men vid offentliga upphandlingar är det vanligt att kreditratingen formuleras som ett skallkrav vilket diskvalificerar företaget från att delta i upphandlingen.

Det finns exempel på att skallkraven på viss kreditrating överklagats med framgång. I det specifika fallet gällde det ett företag som uteslutits från upphandling för att det inte nådde UCs riskklass 3.²¹ Kammarrätten konstaterade då att kommunen hade rätt att ställa det aktuella skallkravet, men att företaget i fråga inte hade någon värdering hos UC. Däremot hade företaget värderingar från andra kreditupplysningsföretag som motsvarade UCs riskklass 3.

Företag som inte uppnår ratingkraven på grund av företagsrekonstruktionen eller tidigare betalningsproblem hjälps sannolikt inte av att vända sig till någon alternativ standardiserad kreditbedömning.

²¹ För en närmare beskrivning se <http://upphandling24.se/fel-utesluta-leverantor-trots-att-ekonomiska-krav-inte-uppfylls/>

Vi menar att det är ett problem att offentliga inköpare använder sig av ratingnivåer som skallkrav. Det leder till att företagsrekonstruktioner har sämre möjligheter att bli framgångsrika och att företag med kunder inom den offentliga sektorn har sämre utsikter till en andra chans än de som har sina kunder inom den privata sektorn.

Även vid offentliga upphandlingar bör det vara möjligt att på olika sätt visa att företaget har de finansiella resurser som krävs för att fullgöra uppdraget. Vi menar därför att Upphandlingsmyndigheten bör ta fram rekommendationer på hur kraven på finansiell stabilitet hos leverantörer kan garanteras utan användandet av skallkrav på specifika ratingnivåer. Det finns mycket att vinna på att fler företag får en möjlighet till en andra chans.

3.5 Behovet av en reformerad rekonstruktionslagstiftning

Ett sätt att reducera risken för ekonomiskt misslyckande genom konkurs är att fler företag genomgår framgångsrika företagsrekonstruktioner. Fler ansökningar om företagsrekonstruktion förutsätter en bredare kännedom om förfarandet, en förmåga att tolka de negativa tecknen samt att ansökan inte görs för sent så att konkurs är det enda kvarstående alternativet. För att företag inte ska välja att offentliggöra sina ekonomiska problem för sent krävs i sin tur att inte själva offentliggörandet omöjliggör fortsatt företagande. Affärspartners erhåller snabbt information om exempelvis en ansökan om företagsrekonstruktion genom kreditupplysningsföretagens kreditbevakningstjänster som uppdateras flera dagar per vecka. Därför har inte bara utformningen av insolvenslagstiftningen men även de attityder som förmedlas i myndigheternas rådgivande arbete stor betydelse.

Fortfarande används inte företagsrekonstruktioner i någon större utsträckning i Sverige. Vid LFR:s²² tillkomst år 1996 uppskattades att antalet företagsrekonstruktionsärenden årligen skulle komma att uppgå till cirka 500. Ännu så länge är vi långt ifrån detta mål. Under åren 2011–2014 har i genomsnitt knappt 200 rekonstruktioner per år inletts (tabell 3.1). Hittills är det alltså få företag som får en andra

²² Lagen(1996:764) om företagsrekonstruktion.

chans att undvika konkurs genom företagsrekonstruktion. Satt i relation till antalet konkurser utgör företagsrekonstruktionerna bara några få procent.

Tabell 3.1 Företagsrekonstruktioner / Konkurser

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Företagsrekonstruktioner	177	266	177	110	220	250	194
Konkurser	5 500	6 899	6 220	5 497	7 471	7 701	7 158
Antal företagsrekonstruktioner i procent av antal konkurser	3,2 %	3,8 %	2,8 %	2 %	2,9 %	3,2 %	2,7 %

Källa: Tillväxtanalys för åren 2011–2014 och för rekonstruktioner under åren 2008–2010 Persson A.H. & Karlsson-Tuula, M., Företagsrekonstruktion – i teori och praktik, 2 uppl., 2012.

Det bör ändå framhållas att det finns tecken på att företagsrekonstruktioner blivit vanligare. Under åren 1996–2006 inleddes knappt 140 rekonstruktioner per år, vilket innebär att det genomförts cirka 40 procent fler företagsrekonstruktioner under åren 2011–2014. Samtidigt bör det påpekas att även antalet företag ökat under denna period

Det finns flera möjliga orsaker till det ökade intresset för företagsrekonstruktioner. En är att under år 2005 ändrades reglerna så att lönegarantisystemet omfattar företagsrekonstruktion och inte bara konkurs.²³ Vidare är det troligt att medvetenheten om möjligheterna till företagsrekonstruktion ökat på senare år, bl.a. som en följd av att rekonstruktionsprocessen i SAAB fick stor uppmärksamhet i media.

Intresset för att inleda företagsrekonstruktioner har således ökat, men vi är fortfarande långtifrån lagstiftarens mål om 500 företagsrekonstruktioner per år. I direktiven till denna utredning framgår att de förslag vi lägger fram ska leda till att fler entreprenörer ska kunna få en andra chans. Detta åstadkoms genom fler lyckade företagsrekonstruktioner och genom att konkurser undviks. Hittills har vi enbart studerat antalet inledda företagsrekonstruktioner. Minst lika intressant är att analysera hur många av dessa som verkligen lyckas och därmed leder till en andra chans för företaget.

²³ SFS 2005:273.

Problemet i detta sammanhang är att det inte finns något klart svar på frågan om vad som är en lyckad företagsrekonstruktion. Ett företag kan ha många olika aktörer runt omkring sig med skilda intressen i rekonstruktionen. De anställda kanske hoppas att jobben blir kvar oavsett ägarsituation. Ägaren vill undvika konkurs och behålla kontrollen över företaget. Borgenärerna vill kunna få en stor del av fordringar betalda och leverantörerna hoppas att deras viktiga kund fortsätter med sin verksamhet.

Olika utfall av en rekonstruktion kan därför betraktas som lyckosamt av vissa och som ett misslyckande av andra. I vissa fall kan ägaren ha lyckats undvika konkurs men verksamheten lever endast kvar i mycket begränsad omfattning. I dessa fall är det inte ovanligt att ägaren och eventuellt borgenärerna är relativt nöjda, medan anställda och leverantörer ser rekonstruktionen som ett misslyckande. I andra fall kan ägaren ha förlorat kontrollen över företaget genom att hen tvingades till en fusion. I dessa fall kan borgenärer, leverantörer och anställda vara mer nöjda än ägaren.

I de undersökningar som gjorts av lyckosamma företagsrekonstruktioner har dessa definierats som att företaget lever kvar två år efter att rekonstruktionen inleddes. Denna definition säger inget om hur många arbetstillfällen som räddades. Det skulle kunna handla om ett företag med flera hundra anställda där nästan alla förlorat sina jobb. Men ägaren har i alla fall lyckats undvika konkurs och har någon form av verksamhet kvar.

Givet våra direktiv med syftet att ge fler företagare en andra chans bedömer vi ändå att denna definition fungerar. Sannolikt underskattar den antalet rekonstruktioner som leder till att företagare får en andra chans. Orsaken är att en del rekonstruktioner slutar i att företaget fusioneras med ett annat företag. I dessa fall lever inte företaget vidare med samma organisationsnummer och kommer därför ha försvunnit ur registren när avstämningen görs efter två år. Men även i dessa fall har företagaren sluppit stigmatiseringen vid en konkurs och verksamheten har förhoppningsvis levt vidare i en annan form.

Andelen lyckade rekonstruktioner har undersökts under två tidsperioder. Under åren 1996–2000 lyckades 23 procent av de inledda rekonstruktionerna. Motsvarande andel under perioden 2008–2010 var 26 procent.²⁴ Ökningen av antalet inledda rekonstruktioner har alltså inte inneburit att en högre andel misslyckats.

Frågan är om dagens förfarande vid företagsrekonstruktion fungerar bra om endast fjärdedel av de inledda rekonstruktionerna lyckas? Möjligtvis är denna andelsberäkning i underkant, eftersom en del konkurser undviks genom till exempel fusioner under rekonstruktionen. Men det finns ändå inget entydigt svar på frågan om vilken andel lyckade rekonstruktioner som är eftersträvansvärd. Detta är sannolikt en av anledningarna till att det vid LFRs införande endast gjordes en uppskattning av hur många inledda rekonstruktioner som den nya lagen skulle ge upphov till och inte antalet lyckade rekonstruktioner.

Om allt för många rekonstruktioner inleds som sedan slutar i konkurs har inte mycket vunnits. Då uppstår onödiga kostnader som i första hand drabbar borgenärerna. Det är därför viktigt att rekonstruktioner med minimala chanser att lyckas avslutas så fort som möjligt.

Samtidigt kan det inte vara rimligt att alla inledda företagsrekonstruktioner lyckas. Syftet med en företagsrekonstruktion är att en verksamhet som långsiktigt bedöms ha överlevnadsförmåga, men som mer eller mindre tillfälligt har hamnat i betalningssvårigheter, ska kunna rekonstrueras i stället för att försättas i konkurs. Det är uppenbart att bedömningen av den långsiktiga överlevnadsförmågan är svår och ytterst osäker. Oavsett hur mycket tid och kraft som läggs på att upprätta budgetar och prognoser finns det en mängd faktorer som är i det närmaste omöjliga att förutse. Snabba förändringar i valutakurserna kan vara förödande för både exporterande och importerande företag. En storkund kan flytta sin verksamhet. Råvaruprierna kan förändras från en vecka till en annan. Det går därmed inte att på förhand och med säkerhet avgöra vilka rekonstruktioner som kommer att lyckas.

Det är därför av betydelse hur förfarandet för företagsrekonstruktioner utformas. Hur undviker man att företag med små förutsättningar att lyckas påbörjar ett sådant förfarande? Enligt de uppgifter vi

²⁴ Persson A.H. & Karlsson-Tuula, M. (2012).

erhållit är det få ansökningar om företagsrekonstruktioner som stoppas av domstolen i inledningsskedet. Efter tre veckor ska det ske ett borgenärssammanträde där ytterligare underlag för bedömning av förutsättningarna för en lyckad rekonstruktion ska presenteras. Sammantaget är det ungefär 20 procent av de inledda rekonstruktionerna som misslyckas fram till och med borgenärssammanträdet. Sedan faller alltså ännu fler ifrån. Men i minst 26 procent av fallen lyckas alltså rekonstruktionerna.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser om hur väl rekonstruktionsprocessen fungerar i dag utifrån den statistik som finns tillgänglig. Andelen lyckade rekonstruktioner förefaller något låg men det finns inget som tyder på att om fler inledde rekonstruktioner skulle det leda till att en högre andel misslyckades. Under senare år har både antalet inledda och andelen lyckade rekonstruktioner ökat.

De yttre riskfaktorer som i förlängningen kan göra att rekonstruktionen misslyckas, kan inte automatiskt leda till att rekonstruktionerna stoppas på ett tidigt stadium. För att rekonstruktionsprocessen verkligen ska leda till att fler entreprenörer får en andra chans måste en del av rekonstruktionerna misslyckas. Om 100 procent av alla rekonstruktioner lyckades är det sannolikt ett tecken på att för få rekonstruktioner inleds och inte på att systemet fungerar bra.

Vi anser därför att en reformering av lagstiftningen kring företagsrekonstruktioner med syfte att ge fler företag en andra chans, måste inriktas på att antalet kvalificerade ansökningar om rekonstruktioner behöver öka. Detta får inte ske till priset av att en högre andel av företagsrekonstruktionerna misslyckas. Det är av yttersta vikt att borgenärerna har förtroende för rekonstruktionsprocessen. I annat fall kommer de inte vilja gå med på ackordsuppgörelser och då kommer i stället färre företag att få en andra chans.

De reformer och förändringar i lagstiftningen som vi föreslår syftar därför till ett ökad medvetandegörande om företagsrekonstruktionsförfarandet, lägre kostnader och bättre förutsättningar för lyckade rekonstruktioner men också till att stärka borgenärernas förtroende för förfarandet.

3.6 Reformerna för fler och mer framgångsrika företagsrekonstruktioner – huvuddragen i utredningens överväganden och förslag

I Del 2 av detta betänkande finns samtliga författningsförslag, en beskrivning av gällande rätt, en internationell utblick, uppgifter om ikraftträdande och författningskommentarer. I den här delen beskriver vi enbart översiktligt våra förslag och motiven till dessa. De handlar bland annat om att sänka kostnaderna för företagsrekonstruktion genom att ett separat ackord införs som ska kunna användas av främst de mindre företagen, att rätten ska kunna pröva rekonstruktörens arvode och att förfarandet koncentreras till färre domstolar. Vidare föreslår vi att gäldenärerna ska få bättre möjligheter att komma ur ingångna avtal, vilket bör förbättra förutsättningarna för lyckosamma rekonstruktioner. Samtidigt föreslår vi flera regeländringar för att förbättra borgenärernas förtroende för rekonstruktionsförfarandet. Bland annat tydliggörs kraven för att en rekonstruktion ska kunna inledas och borgenärerna ska få möjlighet att underkänna den föreslagna rekonstruktören.

3.6.1 Ökad kunskap om företagsrekonstruktion

Förslag: Staten bör genom sina myndigheter öka kunskapen om möjligheterna till företagsrekonstruktion. Information om företagsrekonstruktioner bör finnas tillgängligt på bland annat verksam.se.

Ett första hinder mot att ge fler företag en andra chans genom företagsrekonstruktion är att förfarandet snart 20 år efter att lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (LFR) trädde i kraft fortfarande är relativt okänt för många som driver företag. En given förutsättning för att fler livskraftiga företag ska kunna ges en andra chans är att företagen har kännedom om företagsrekonstruktion. Under vårt arbete har det dock blivit tydligt att förfarandet är okänt för framför allt många små men även medelstora företag. Ett sätt att öka näringslivets kunskaper om förfarandet är att företagen i sina kontakter med samhällets institutioner ges information om företagsrekonstruktion.

I dag finns information om hur det går till att starta ett företag, vilka regler som gäller under tiden företaget drivs och hur verksamheten avslutas på flera olika myndigheters hemsidor. Skatteverket håller också informationsträffar för företagare. Information om företagande finns på företagsajten verksamt.se samt hos myndigheter som exempelvis Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. Informationen om företagsrekonstruktion är dock påfallande sparsam. På Sveriges Domstolars hemsida finns exempelvis utförlig information om hur man går till väga för att ansöka om konkurs men någon motsvarande information om företagsrekonstruktion finns inte, vilket enligt vår uppfattning vore önskvärt. Detsamma gäller verksamt.se där det finns information om konkurs men inte på motsvarande sätt om rekonstruktion. Om det från myndigheter görs särskilda satsningar på information om företagsrekonstruktion för att stötta näringslivets behov av kompetensförsörjning i detta avseende bör antalet företagsrekonstruktioner öka.

Ett inslag i att stödja företagens möjligheter till en andra chans är också rådgivning till företag med finansiella problem. I Sverige finns flera aktörer som arbetar med rådgivning till företag som skulle kunna vara effektiva kanaler att nå ut med information om företagsrekonstruktion. Det gäller till exempel Almi Företagspartner AB och intresseorganisationer som Företagarna och Svenskt Näringsliv. Dessa aktörer har kännedom om vilka personer i regionen som är skickliga rekonstruktörer och som företagen i första hand bör vända sig till. I Sverige finns redan ett antal regionala initiativ som syftar till att förhindra att livskraftiga företag med finansiella svårigheter i onödan hamnar på obestånd och försätts i konkurs. Ett initiativ som pågått sedan år 1997 är Företagsakuten i Västra Götaland som drivs av Business Region Göteborg. En undersökning från år 2015 visar att över 400 företag har fått hjälp under åren 2011–2013. Av dessa var 60 procent fortsatt aktiva då undersökningen gjordes.²⁵ Fler regionala initiativ som vid kontakter med företag aktivt informerar om bl.a. rekonstruktionsförfarandet bidrar till att fler företag får kännedom och använder sig av förfarandet.

Det har även framförts önskemål till oss om inrättande av en Entreprenörsombudsman som talesman i olika frågor. Entreprenörsombudsmannen skulle i första hand stå för en övergripande bevak-

²⁵ www.businessregion.se/sv/foretagsakuten?

ning av företagarfrågor utifrån gällande lagstiftning och arbeta med bl.a. information och opinionsbildning. Genom att informera, utbilda, och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer skulle företagsklimatet i stort kunna främjas och kunskapen om vilka alternativ till en andra chans som står till buds när ett företag har finansiella svårigheter öka.

3.6.2 Sänkta kostnader för företagsrekonstruktion

Förutom att öka medvetenheten bland företagen om rekonstruktionsförfarandet är det också viktigt att minska kostnaderna för processen. Världsbanken (2014) har i en rapport framhållit att ett snabbare insolvensförfarande uppmuntrar till mer utlåning och ökar företagets tillgång till finansiering och att Sverige bör överväga att göra insolvensprocessen snabbare. Enligt rapporten är det svenska insolvensförfarandet mer kostsamt än i andra jämförbara OECD-länder.²⁶ Vi föreslår fler reformer för att sänka kostnaderna för företagsrekonstruktioner.

Koncentration till färre domstolar

Förslag: Företagsrekonstruktionerna koncentreras till färre domstolar.

En åtgärd som behöver vidtas för att skapa ett snabbare och billigare förfarande för både borgenärer och gäldenärer hör enligt vår mening samman med utformningen av ansökningsförfarandet där en koncentration av rekonstruktionsärendena till färre domstolar skulle ge en mer effektiv användning av resurser och kompetens. Våra närmare överväganden finns i Del 2 i avsnitt 6.1.

²⁶ World Bank (2014).

Rekonstruktörens arvode

Förslag: Rätten ska pröva rekonstruktörens arvode.

Många företag uppfattar företagsrekonstruktionsförfarandet som dyrt. Som förfarandet är utformat i dag saknas kunskap om rekonstruktörens ersättning, vilket är en av de största utgiftsposterna i förfarandet. Det kan många gånger vara svårt för ett företag att avgöra om det av rekonstruktören begärda beloppet är en skälig ersättning för uppdraget. I studien från Världsbanken (2014) konstaterades att den största delen av kostnaderna för företagsrekonstruktion utgörs av advokat- eller rekonstruktörskostnader. För att få framför allt fler små och medelstora företag att använda sig av rekonstruktion är det således viktigt att göra förfarandet billigare än i dag. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning för det arbete och för de utlägg som uppdraget har krävt. En obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens ersättning skapar transparens och en sundare priskonkurrens. Prövningen av ersättningen torde också vara en förutsättning för att rekonstruktören ska kunna utses till förvaltare i en efterföljande konkurs (se nedan). Våra närmare överväganden finns i Del 2 kapitel 8.1.

Separat ackord

Förslag: Införande av ett separat ackord.

Vi är av uppfattningen att det finns ett reellt behov av ett ackordsförfarande för gäldenärer som samtidigt inte behöver rekonstruera den verksamhet som bedrivs. Det kan finnas flera orsaker till att ett livskraftigt företag hamnar i tillfälliga likviditetsproblem som inte har med affärsidén att göra. Vi föreslår därför ett s.k. separat ackord. Det separata ackordet är avsett att vara en snabb väg till skuldnedläggning för gäldenären i fall då det i övrigt saknas behov av att rekonstruera den verksamhet som bedrivs. Förfarandet är tänkt att bli billigare, snabbare och vara särskilt attraktivt för små och medelstora företag. Våra närmare överväganden finns i Del 2 avsnitt 8.2.

Rekonstruktörens roll i efterföljande konkurs

Bedömning: Rekonstruktören som förvaltare i en efterföljande konkurs.

En rekonstruktörs erfarenheter av en företagsrekonstruktion kan vara av stort värde vid en eventuell konkurshantering. Det kan exempelvis vara kostnadsbesparande eftersom rekonstruktören redan känner till gäldenärsföretaget och de ekonomiska förutsättningarna och kan därför utreda konkursboet på ett effektivare sätt än en icke tidigare insatt person. Det bör därför finnas möjligheter för en rekonstruktör att bli förvaltare vid en efterföljande konkurs. Vi väljer ändå att inte föreslå några lagförändringar inom detta område. Med beaktande av senare års praxis anser vi att det inte råder någon presumtion för att en rekonstruktör inte kan vara förvaltare i en gäldenärs efterföljande konkurs utan snarare att det finns flera vanligt förekommande situationer där det är möjligt att förordna rekonstruktören som förvaltare. Våra närmare överväganden finns i del 2 avsnitt 8.1.

3.6.3 Bättre förutsättningar för lyckade rekonstruktioner

För att intresset för företagsrekonstruktioner ska öka räcker det inte med information om förfarandet och sänkta kostnader. Förutsättningarna för att rekonstruktionerna ska lyckas behöver också förbättras. Vi föreslår bland annat reformer som gör att rekonstruktören kommer kunna styra processen bättre, att det ska bli lättare att överlåta avtal m.m. Gäldenären och borgenärerna ska även ha möjlighet att träffa en särskild uppgörelse, ett s.k. utvidgat ackord, om den fortsatta vägen framåt för gäldenärens verksamhet.

Rekonstruktörens samtycke

Förslag: Avsaknad av samtycke från rekonstruktören för en rättshandling som avses i 2 kap. 15 § första stycket medför att denna blir ogiltig.

När företagsrekonstruktionen inletts uppkommer vissa rättsverkningar. Bland annat får gäldenären inte utan rekonstruktörens samtycke betala skulder som uppkommit före beslutet om rekonstruktion eller ställa säkerhet för sådana skulder, åta sig nya förpliktelser eller överlåta, pantsätta eller upplåta annan rätt till egendom av väsentlig betydelse för gäldenärens verksamhet.

Kravet på samtycke vid nämnda rättshandlingar är av central betydelse för att företagsrekonstruktionen ska kunna genomföras på det sätt som rekonstruktören anser bäst tjänar rekonstruktionsintresset. Det kan vara bristande kompetens hos ägaren eller ledningen i gäldenärsföretaget som föranlett att företaget har tillfälliga betalningssvårigheter. Om ledningen efter att förfarandet inletts fortsätter att på egen hand exempelvis ådra sig nya skulder minskar förutsättningarna för en framgångsrik rekonstruktion avsevärt.

Om gäldenären i dag åsidosätter samtyckeskravet blir rättshandlingen inte ogiltig. Däremot blir avtalsmotparten utan superförmånsrätt i en eventuell efterföljande konkurs. Vad rekonstruktören ytterst har att sätta emot en gäldenär är att begära företagsrekonstruktionens upphörande om samarbetet inte fungerar. I de fall en gäldenär vid några tillfällen agerar illojalt och bryter mot regeln om samtycke på ett sätt som försvårar rekonstruktionen är det ändå inte vanligt att rekonstruktören begär att förfarandet ska avslutas. Detta inte minst mot bakgrund av att gäldenären är rekonstruktörens uppdragsgivare och är den som betalar rekonstruktörens ersättning. I de fall där rekonstruktionen har goda förutsättningar att lyckas i övrigt är det också samhällsekonomiskt ineffektivt att låta rekonstruktionen helt upphöra till följd av ett illojalt agerande från gäldenären.

För att stärka rekonstruktörens roll i förfarandet och förbättra möjligheterna att genomföra företagsrekonstruktioner på ett framgångsrikt sätt är det motiverat med en ytterligare inskränkning i gäldenärens rätt att förfoga över sina tillgångar under förfarandet. Vi förordar att ett uteblivet samtycke från rekonstruktören ska medföra ogiltighetsverkan för rättshandlingen i fråga om inte motparten var i god tro, dvs. inte kände till eller borde ha känt till att gäldenären var föremål för rekonstruktion och inte hade rätt att företa rättshandlingen i fråga.

Våra närmare överväganden finns i Del 2 i kapitel 7.1.

Rekonstruktörens skadeståndsskyldighet

Förslag: Rekonstruktörens skadeståndsskyldighet regleras i lag.

Enligt gällande rätt kan en skadeståndstalan mot en rekonstruktör väckas enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer för skador rekonstruktören orsakar vid fullgörandet av sitt uppdrag. Med beaktande av att rekonstruktörens roll nu förstärks ytterligare bör det i förtydligande syfte finnas bestämmelser i LFR som reglerar att rekonstruktören ska ersätta skador som han eller hon vid fullgörande av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet tillfogar en borgenär i förfarandet eller gäldenären. Våra förslag i denna del innebär en samordning med konkurslagens regler om skadeståndsskyldighet för konkursförvaltare.

Våra närmare överväganden finns i Del 2 i avsnitt 8.1.

Gäldenärens avtal

Förslag: Reglerna om gäldenärens avtal ändras.

Vi ska enligt direktiven föreslå hur LFR och KonkL kan samordnas både materiellt och processuellt för att åstadkomma en för de inblandade parterna och samhället mer ändamålsenlig ordning. En ökad samordning har den stora fördelen att incitamenten för en gäldenär eller borgenär att välja ett förfarande som enbart gynnar det egna intresset minskar. Mer samordnade regler blir enklare och mer förutsägbara för samtliga aktörer, som då slipper att överväga olika alternativa handlingsvägar.

Ett exempel på bristande materiell samordning mellan reglerna i LFR och KonkL är reglerna om gäldenärens avtal. Dessa skillnader kan få till följd att särintressena styr valet av förfarande på bekostnad av det allmänna borgenärsintresset och samhällsintresset, till exempel på så sätt att en part som önskar komma ur ett avtal har större möjligheter att göra så i konkurs än i företagsrekonstruktion. Genom att ge företag under rekonstruktion bättre möjligheter att komma ur långa avtal förbättras möjligheterna för en lyckad rekonstruktion.

Problematiken är inte ny och reglerna om gäldenärens avtal vid företagsrekonstruktion och konkurs har varit föremål för översyn dels i Förmånsrättskommitténs slutbetänkande *Gäldenärens avtal vid insolvensförfaranden* (SOU 2001:80), dels i slutbetänkandet *Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag av 2007 års insolvensutredning* (SOU 2010:2).

Vi anser att nuvarande brister kan undvikas eller i vart fall minskas om regleringen utformas i huvudsak enligt de förslag som lämnats tidigare av nämnda utredningar. Det saknas anledning att göra om dessa analyser eller ompröva de slutsatser som de utredningarna har kommit fram till, särskilt mot bakgrund av att förslaget i 2007 års insolvensutredning byggde på Förmånsrättskommitténs slutbetänkande som hade fått ett brett stöd i remissomgången.

Våra närmare överväganden finns i Del 2 i kapitel 7.2.

Utvidgat ackord

Förslag: Gäldenären och borgenärerna ska ha möjlighet att träffa en särskild uppgörelse, s.k. utvidgat ackord. Rätten ska efter begäran av gäldenären eller en eller flera borgenärer besluta om förhandling om utvidgat ackord. Vid förhandlingen ska borgenärerna rösta om uppgörelsen.

I syfte att skapa ett flexibelt system som gör resultaten av företagsrekonstruktionen mer förutsebar, dels underlättar förhandlingar mellan gäldenären och dennes borgenärer om den fortsatta vägen framåt för gäldenärens verksamhet föreslår vi att det ska vara möjligt för parterna att träffa en särskild uppgörelse, ett s.k. utvidgat ackord. Där klargörs vad som krävs av gäldenären för att t.ex. borgenärerna skall vara beredda att sätta ner sina fordringar, förlänga betalningstiden, bevilja nya krediter m.m. Uppgörelsen skall fastställas av domstolen och kunna tvingas igenom om en majoritet av borgenärerna är positiva till en sådan uppgörelse. Ett utvidgat ackord är att se som en variant av det offentliga ackordet där lagen om företagsrekonstruktion i dess olika delar med undantag för vissa särskilda regler är tillämplig.

Våra närmare överväganden finns i Del 2 i avsnitt 8.3.

3.6.4 Åtgärder som syftar till ett högre förtroende för rekonstruktionsprocessen bland borgenärer

Att borgenärerna har förtroende för rekonstruktionsprocessen är en förutsättning för fler lyckade företagsrekonstruktioner. Om inte borgenärerna tror att rekonstruktionen kan lyckas kommer de heller inte vara intresserade av ackordsuppgörelser.

Kontakter avseende val av rekonstruktör

Förslag: Förslaget till rekonstruktör ska föregås av kontakter med borgenärerna m.m.

Enligt LFR ska rätten, när den beslutar om företagsrekonstruktion, samtidigt utse en rekonstruktör. I en ansökan ska det alltid finnas ett förslag till en person som är lämplig som rekonstruktör och har borgenärernas förtroende. För att rätten i det enskilda fallet ska kunna ta ställning till frågan om lämplighet och förtroende måste den få kännedom om borgenärernas inställning till den person som föreslagits. Vi förordar en ordning där det av ansökan ska framgå vilka borgenärer som har kontaktats med anledning av den föreslagna rekonstruktören, hur borgenärerna är berörda samt om de har något att erinra mot att den föreslagna personen utses. Meningen är att gäldenären och den blivande rekonstruktören alternativt borgenären vid framtagandet av ansökan ska ha förankrat valet av person hos borgenärerna så att inte förtroendefrågan i denna del senare utgör ett hinder för att genomföra rekonstruktionen på ett framgångsrikt sätt.

Enligt LFR får rätten om det finns särskilda skäl att utse fler än en rekonstruktör. I syfte att hålla nere kostnaderna för förfarandet anser vi att det bör vara svårare än i dag att utse fler än en rekonstruktör. I den mån den utsedde rekonstruktören behöver ytterligare kompetens i vissa frågor är det billigare och mer ändamålsenligt att i stället anlita sakkunnigt biträde.

Våra närmare överväganden finns i Del 2 i avsnitt 8.1.

Krav på underlag

Förslag: Högre beviskrav för företagsrekonstruktion och något mer information i ansökan.

En förklaring till att få företag ansöker om företagsrekonstruktion är att såväl borgenärer som gäldenärer saknar förtroende för rekonstruktionsprocessen. Förfarandet har i dag ett dåligt rykte, inte minst eftersom det är vanligt att en rekonstruktion misslyckas och gäldenären senare försätts i konkurs. En orsak till detta är att kraven på att få inleda ett rekonstruktionsförsök har uppfattats som mycket låga i den praktiska tillämpningen och att gäldenärer utan utsikt att överleva därför kan beviljas rekonstruktion. Trots att statistiken visar att tre fjärdedelar av de inledda rekonstruktionerna misslyckas är det också relativt sällan som en inledd rekonstruktion stoppas vid borgenärssammanträdet. Det är endast cirka 20 procent av rekonstruktionerna som upphör före eller vid det första borgenärssammanträdet.

Det är därför av betydelse hur förfarandet för företagsrekonstruktioner utformas. Hur undviker man att företag med små förutsättningar att lyckas påbörjar ett sådant förfarande? Om utsiktslösa företagsrekonstruktioner stoppas tidigt förslösas mindre av såväl gäldenärens som borgenärernas medel i onödan. Eftersom det är få ansökningar om rekonstruktion som stoppas av domstolen såväl i inledningsskedet som vid det efterföljande borgenärssammanträdet är det enligt vår mening motiverat dels att ansökan ska innehålla mer information och därmed ge rätten ett bättre bedömningsunderlag för att avgöra huruvida gäldenären är lämplig att genomgå rekonstruktion eller inte, dels att se över de lagliga beviskraven för att få inleda och fortsätta en rekonstruktion.

Vi förordar att det i ansökan ska finnas en utförligare beskrivning av gäldenärens verksamhet samt en likviditetsbudget. Likviditetsbudgeten ska visa att det finns likvida medel tillgängligt för att betala den löpande driften av verksamheten kontant under, som huvudregel, de första tre månaderna av företagsrekonstruktionen. Budgeten bör förhindra att ansökningar ges in slentrianmässigt och ställer krav på gäldenären att sätta sig in i sin ekonomi och verkligen analysera huruvida det finns kvarstående ekonomiska utsikter att lyckas. Det blir också tydligare för gäldenären om det finns medel att löpande betala skatter och avgifter under rekonstruktionen, vilket minskar

riskan för att ett skatterättsligt företrädaransvar aktualiseras under förfarandet. För att inte riskera att ansökan blir så tidskrävande att upprätta att den inte hinner ges in i tid, finns i vissa fall möjlighet att komplettera med budgeten efter att ansökan lämnats in.

Beviskraven för att bifalla en ansökan om företagsrekonstruktion är lågt ställda. Enligt 2 kap. 6 andra stycket LFR får ett beslut om rekonstruktion inte meddelas, om det saknas skälig anledning att anta att syftet med rekonstruktionen kan uppnås. Vid tillämpningen av regeln måste rätten göra en prognos beträffande utsikterna för att en rekonstruktion kan bli lyckosam och i denna del räcker det enligt förarbetena för att bifalla ansökan att möjligheten att en rekonstruktion leder till att verksamheten kan rekonstrueras inte framstår som utesluten (prop. 1995/96:5 s. 180).

Genom att tidigare stoppa de företagskonstruktioner som saknar förutsättning att lyckas torde förtroendet för processen öka. Vi förordar därför ett något högre beviskrav vid såväl rättens inledande prövning som vid borgenärssammanträdet. Vårt förslag är därför att beslut om företagsrekonstruktion inte får meddelas, om det saknas grundad anledning att anta att syftet med rekonstruktionen kan uppnås.

Våra närmare överväganden finns i Del 2 i avsnitten 6.2 och 6.4.

Avslutande kommentar

Vår samlade bedömning är att de förslag som presenterats ovan väsentligt skulle bidra till att förbättra möjligheterna till en andra chans för olika typer av verksamheter. Företal i olika skede av sin verksamhet där ägaren eller entreprenören sannolikt har skiftande ambitioner med sitt företagande, är också i behov av olika åtgärder vid insolvensproblem.

4 Samhällsutmaningar måste mötas med entreprenörskap och innovation

”The times they are a-changin’”
(Bob Dylan)

4.1 Samhällsutmaningar och möjligheter

Sverige liksom världen står inför en rad samhällsutmaningar med avgörande betydelse för den framtida utvecklingen. Dessa har delvis diskuterat tidigare (kapitel 2) men då med ett mer generellt anslag och mot bakgrund av de svenska ramvillkoren. Här kommer vi att ta upp de utmaningar vi anser särskilt angelägna och där också Sverige genom sitt entreprenörskap och sin innovationskapacitet har möjlighet att göra skillnad.

Samhällsutmaningar, inom exempelvis hälsa och miljö, har fått en allt större uppmärksamhet inom EU, särskilt i EU:s flaggskeppsprogram Innovation Union.¹ I det pågående ramprogrammet Horisont 2020 har närmare €30 miljarder av totalt €77 miljarder avsatts för samhällsutmaningar. Även i USA har regeringen sedan många år styrt forskningsinsatser mot viktiga samhällsfrågor och mer utmaningsdrivna satsningar (grand challenges) inom bland annat energi, hälsa och utbildningsteknologi.²

¹ Detta fokus går åtminstone tillbaka till 2000-talet och utvecklingen av Europeiska forskningsområden (ERA) med fokus på så kallade stora utmaningar (grand challenges). Något av ett avstamp skedde genom den s.k. Lundelldeklarationen som lyfte betydelsen av dagens samhällsutmaningar och som lanserades under Sveriges ordförandeskap i EU 2009.

² OECD (2016).

En av de faktorer som har störst påverkan på möjligheterna att hantera de globala utmaningarna är den dramatiska utvecklingen inom kommunikations- och digitaliseringsområdet. Detta skapar förutsättningar för nya lösningar, effektivare rutiner, ökad kvalitet bättre resultat samt minskade kostnader inom t.ex. vård, omsorg och annan offentlig verksamhet samt för nya produkter och tjänster baserade på användning av t.ex. big data.

De tre områden som vi valt att fokusera på är

- hälsa, vård och omsorg,
- migration och urbanisering
- klimat, miljö och energifrågorna.³

Vi har lagt kompetensförsörjningsfrågorna – som är en av de största utmaningarna – i kapitel 5. Vi är medvetna om att det finns fler samhällsutmaningar men vi har valt dessa områden av följande skäl. För det första bedömer vi att Sverige har komparativa fördelar inom delar av särskilt de hälso- och klimatrelaterade utmaningarna med flera framgångsrika företag och starka klusterformationer. För det andra befinner sig Sverige i en närmast akut situation när det gäller migration, urbanisering och kompetensförsörjning där problemen snarast måste lösas. Vi ser framför oss ett växande integrationsproblem, en dysfunktionell bostadsmarknad och ett potentiellt mycket stort kompetensglapp om inget görs. I ett nationellt perspektiv är det högprioriterat att angripa dessa utmaningar omgående.

Dessa samhällsutmaningar går dessutom in i varandra: befolkningens hälsa och arbetskraftsdeltagande är avgörande för näringslivet, klimateffekter påverkar hälsa och migration, migration driver på urbanisering och kompetensförsörjning är en nödvändig ingrediens oavsett vilken samhällsutmaning som vi inriktar oss mot. Samhällsutmaningar kräver dessutom ofta tvärspektoriella samarbeten mellan olika typer av aktörer, inom exempelvis forskning, näringsliv, offentlig och ideell sektor. Det handlar ofta om utveckling av nya sociala eller tekniska lösningar, som varken enskilda aktörer eller branscher har förutsättningar att hantera. Därför kan strategiska satsningar, nationella prioriteringar och koordinering av samverkansaktiviteter

³ Dessa liknar de prioriteringar regeringen gjort men är inte identiska (se 2016.09.prop). Dessutom skiljer vi på utmaningar och medel för att bemöta dessa (tekniska framsteg).

spela en viktig roll. Det kan också leda till bättre möjligheter för entreprenörer att utveckla innovationer som inte bara bidrar till lösningar på de svenska problemen utan som även kan skapa en grund för globala marknadsframgångar.

Vi inleder med hälsa, vård och omsorg följt av migration och urbanisering. Den största tonvikten kommer dock läggas vid klimat-, miljö- och energifrågor, vilka vi anser särskilt viktiga. Den nya tekniken innebär att nya möjligheter står till buds för att klara dessa utmaningar, bl.a genom delningsekonomens intåg men också genom övergången från linjära till mer cirkulära system. Delningsekonomin har vi redan diskuterat i kapitel 2, nedan kommer vi ägna mer utrymme åt cirkulära modeller. I vissa avseenden överlappar dessa två modeller varandra.

4.2 Samhällsutmaning 1: Effektivare hälsa, vård och omsorg

Inför mer av prestationsbaserade ersättningssystem länkat till vårdresultat, säkerställ datatillgänglighet och integritetsskydd samt premiera innovation

Förslag: Vi föreslår att statens anslagstilldelning i högre utsträckning ska vara prestationsbaserad. På regional/landstingsnivå bör ersättningar vara tydligt länkad till resultat och helst omfatta hela vårdkedjan.

Utveckling av nya kvalificerade tjänster drivs delvis av tillgång på patientdata för "big data" analyser. Staten måste säkerställa att detta kan kombineras med ett bibehållet integritetsskydd.

Vi förordar också att främjandeinsatser innefattar regionala testbäddar. Erfarenheter av insatser i andra länder (t.ex. Tyskland) bör utvärderas och eventuellt prövas. Beträffande övriga främjandeåtgärder, se kapitel 6.

Samtliga ersättningar och stödinsatser ska kontinuerligt utvärderas och resultaten ska utgöra grund för fördelning av anslag (se kapitel 6).

4.2.1 En åldrande befolkning

En av de stora samhällsutmaningarna är den åldrande befolkningen. Sverige är ett av de länder som har högst medellivslängd, lägst antal döda i cancer och lägst spädbarnsdödlighet. Förbättringarna har varit betydande sedan 1960-talet.⁴ I jämförelse med övriga OECD-länder har Sverige en hög andel äldre över 80 år och den högsta kostnaden för äldreomsorgen, cirka 4 procent av BNP.⁵ Däremot ligger den svenska sjukvårdens offentliga kostnader ungefär som genomsnittet för OECD-länderna (OECD 2016), cirka 9,5 procent av BNP 2013. Läger man till privata kostnader ökar andelen till 11 procent.

Erfarenheterna visar att med ökande ekonomisk standard så ökar även konsumtionen av vård och omsorg. Enligt en rapport från Socialdepartementet (Regeringskansliet 2010) beräknades kostnaderna för hälso- och sjukvård öka med totalt 26–30 procent mellan 2010–2050, varav äldreomsorgen med cirka 65–73 procent, till följd av ett ökat behov bland den åldrande befolkningen⁶. Det är dock framför allt i livets slutskede som kostnaderna för sjukvården ökar.⁷ En äldre befolkning, teknisk utveckling och ökad medvetenhet om nya möjligheter är några av faktorerna som kan driva upp kostnaderna. Med ny teknisk och medicinsk utveckling kan å ena sidan allt fler och svårare sjukdomar behandlas, vilket kan medföra ökade kostnader. Å andra sidan kan detta även bidra till effektivisering och minskade kostnader.

Sedan millennieskiftet har kostnaderna för hälsa- och sjukvård ökat med drygt fyra procent per år vilket är ungefär en procentenhet högre än BNP-tillväxten samma period. En ökad digitalisering har uppskattats kunna sänka kostnaderna med upp till 25 procent.⁸ Det bedöms dock förutsätta både kompetensinvesteringar och mer av

⁴ Nutek m.fl. (2007).

⁵ Vårdanalys (2013).

⁶ Regeringskansliet (2010).

⁷ Under perioden 1976–1985 ökade sjukvårdskostnaderna med över 50 procent för personer i åldersgruppen 75 år och äldre, men var i princip konstant i åldersgruppen 15–64 år enligt Jönsson m.fl. (2004). Hur stabilt detta mönster kvarstår att se. Bland annat förväntas demenssjukdomarna öka med 50 procent fram till 2030 och vara starkt kostnadsdrivande.

⁸ McKinsey 2016. Samtidigt skulle målet om att Sverige ska bli ledande på e-hälsa åtminstone ha en teoretisk chans att förverkligas. Se www.regeringen.se/contentassets/79df147f5b194554bf401dd88e89b791/vision-e-halsa-2025.pdf

prestations- och incitamentsbaserade ersättningssystem. Offentliga aktörer har en unik möjlighet att påverka och stimulera innovations- och entreprenörskapsprocesser inom hälsa, vård och omsorg.

När det gäller kvalitet så står sig delar av svensk vård väl i en internationell jämförelse. I en jämförelse genomförd av Sveriges kommuner och landsting 2015 intar Sverige första platsen både i det kvalitetsindex som sammanfattar olika kvalitetsindikatorer och i det effektivitetsindex, som sätter kvaliteten i relation till resursförbrukningen⁹. Enligt OECD (2015) finns det dock kvalitetsbrister inom delar av vården (samordningsproblem, tillgänglighet, köer/tid, etc.) och på sikt finns risk för ett kompetensförsörjningsproblem: t.ex. utbildar sig betydligt färre till sjuksköterskor i Sverige jämfört med genomsnittet för OECD-länderna. Följaktligen finns det potential för förbättringar men framför allt ett växande behov av innovationer och kostnadseffektiva lösningar med bibehållen eller högre kvalitet.

4.2.2 Konkurrensutsättning och ökad privatisering

Vård och omsorg är en av Sveriges största tjänstesektorer. Genom ökad konkurrensutsättning har också förutsättningarna för att bedriva privat vård och omsorg ökat. 2014 fanns det cirka 12 760 privata vårdgivare, med 139 000 årsanställda och en omsättning på drygt 108 miljarder kronor. Hela 93 procent av alla företag i branschen hade färre än 20 anställda och 55 procent drevs av kvinnor.¹⁰ Efter att under senare år ökat med omkring 10 procent årligen minskade tillväxten under 2014 till 4,9 procent.¹¹ Orsakerna är oklara men en tänkbar förklaring kan vara en ökad osäkerhet till följd av den pågående debatten om vinster i välfärden (Braunerhjelm m.fl. 2015).

Vård och omsorg i Sverige är i huvudsak skattefinansierad, privat såväl som offentlig. År 2009 trädde lagen om valfrihetssystem (LOV) i kraft. Med LOV kan landsting och kommuner definiera de krav som ska gälla för alla utförare inom en viss verksamhet. Patienten eller brukaren betalar samma avgift och omfattas av samma högkostnadsskydd oavsett om de anlitar privata eller offentliga utförare

⁹ SKL (2015).

¹⁰ Betydligt över genomsnittet på 29 procent i näringslivet.

¹¹ <https://www.vardforetagarna.se/fakta-och-debatt/fakta-statistik/branschens-ekonomi-2014>

inom vård och omsorg.¹² Alla landsting har sedan den 1 januari 2010 egna valfrihetssystem i primärvården, men det pågår en statlig offentlig utredning om att ta bort detta krav.¹³ Kommunerna kan själva välja om de ska införa LOV i sin omsorg eller inte. 2015 hade 176 av Sveriges 290 kommuner infört eller fattat beslut om att införa LOV, vilket var en minskning från föregående år.

Övergripande har LOV sannolikt möjliggjort för mindre företag att etablera sig i en kvinnodominerad bransch, bidragit till en ökad investeringsvilja och ökat utbudet av profilerade tjänster som inneburit mer valfrihet för medborgarna. Ett fungerande kundvalssystem förutsätter dock informerade kunder och där kan frågetecken resas (Bergman 2013).

4.2.3 Entreprenörskap och innovation inom vård och omsorg

Med utgångspunkt i ett regeringsuppdrag presenterade Nutek, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Almega under 2008 ett handlingsprogram med förslag för ökat entreprenörskap och innovation inom vård och omsorg. Programmet innehöll sex delprogram med syfte att skapa förutsättningar för fler och växande företag, men även för utveckling och förnyelse av vård och omsorg. Det handlade bland annat om ett ökat inslag av entreprenörskap i vård- och omsorgsutbildningarna, en nationell satsning på export och internationalisering av vård och omsorg, samt fortsatt utveckling och spridning av kunskap om entreprenörskap, företagande och förnyelse i vård och omsorg. Handlingsprogrammet innehöll även ett förslag om en praktisk vägledning och stöd för att underlätta offentlig upphandling inom vård och omsorg, en riktad satsning på medfinansiering av affärsutveckling, kommersialisering och innovationer till mindre företag, samt en finansiell satsning på landsting och kommuner för utveckling av samverkansmiljöer och kommersialisering av innovationer.¹⁴

Förslagen resulterade bland annat i att Vinnova fick ett regeringsuppdrag (N2008/7291/FIN) om att bygga upp så kallade innovationsslussar inom hälso- och sjukvården ”Uppdrag att genomföra en

¹² Vårdföretagarna (2016).

¹³ Valfrihetsutredningen, Fi 2015:01.

¹⁴ Nutek m.fl. (2008) i samarbete med SKL och Almega.

satsning med syfte att öka antalet samverkansmiljöer som stimulerar kommersialisering av innovationer inom hälso- och sjukvården". Syftet med innovationsslussarna var att ta tillvara vårdpersonalens idéer och utveckla produkter eller tjänster som kunde kommersialiseras eller bidra till att förbättra hälso- och sjukvården. Slussarna skulle också fungera som en ingång för företag och underlätta introduktion av innovationer inom vården. Detta resulterade i att Vinnova medfinansierade sex slussar (Skåne, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västra Götaland och Östergötland) med 4,5–7,5 miljoner var. Enligt en extern utvärdering bedömdes arbetet ha lett till ett ökat samarbete mellan hälso- och sjukvården, företagen och det omgivande innovationssystemet. Vid programmets slut 2014 avsåg samtliga innovationsslussar att fortsätta verksamheten.¹⁵ Det är viktigt med fortsatta utvärderingar för att bedöma effekter av dessa satsningar.

I december 2011 fick Statistiska centralbyrån (SCB) ett fyraårigt regeringsuppdrag att förbättra statistiken om innovation i den privata och offentliga sektorn. Baserat på en enkätundersökning visades att alla sjukhus och flertalet vårdcentraler som besvarade enkäten hade introducerat minst en innovation.¹⁶ Idéer och samarbeten bygger främst på interna samarbeten, med patienten i fokus. Över hälften av vårdcentralerna och mer än 80 procent av sjukhusen uppgav samtidigt att de inte hade tillräckliga resurser för att utveckla en innovation. Med utgångspunkt i dessa resultat menar SCB att det bör finnas potential för att utveckla innovationsarbetet inom sjukvården, exempelvis genom att uppmuntra externa samarbeten och implementering av en mer innovationsfrämjande organisation.¹⁷ Vi vill understryka att utökade samarbeten är lovvärt men entreprenörskap och innovation handlar i första hand om att skapa en kultur präglad av öppenhet, bygga strukturer för certifieringar (prövningar) och tester i vård- och omsorgsmiljöer samt ha tydliga incitament för innovativ verksamhet.

¹⁵ Vinnova (2014).

¹⁶ Knappt hälften av alla sjukhus med över 99 anställda och närmare en tredjedel av alla vårdcentralerna med minst 9 anställda besvarade enkäten.

¹⁷ SCB (2015).

4.2.4 Digitaliseringen skapar nya förutsättningar

Under senare år har digitaliseringen inneburit en rad nya möjligheter till effektivisering och ökad flexibilitet inom vård och omsorg. Nya innovationer har utvecklats inom en rad områden. Läkare online är ett bra exempel (Kry.se och Min doktor), e-recept dominerar idag, gemensamma databaser och journalsystem (t.ex. digitala högstkostnadskort) samt möjlighet att själv kontrollera och i viss mån diagnostisera sin hälsa. Kognitiv beteendeterapi är en behandlingsform som landstingen har erbjudit och som har vuxit särskilt bland unga på nätet.¹⁸ Parallellt med detta har nya läkemedel utvecklats, ofta mer individspecifika, och avancerad robotteknik vuxit fram med en stor potential att lindra svåra sjukdomar och förlänga liv.

Samtidigt finns det tecken på att stelbenta regelsystem utgör hinder för att introducera ny teknik och innovationer i vård och omsorg. I samband med Dagens Medicins seminarium i Almedalen den 7 juli 2016 konstaterades att ny teknik redan idag möjliggör övervakning av pacemakerpatienter hemifrån. Men dagens ersättningssystem bygger ofta på fysiska besök på kliniken, vilket innebär att det blir svårt att täcka kostnaderna för investeringar i utrustning för digital monitorering, trots att den ökar flexibiliteten och minskar kostnaderna¹⁹. Här behövs utvecklingsinsatser och spridning av goda exempel. Stockholms läns landstings införande av ersättningssystem för knä- och höftledsoperationer är en bra förebild där ersättning ges för en hel vårdkedja. Sanktioner innebär att vårdgivarna får stå för kostnaden för omoperation om ingreppen misslyckas. Ett annat exempel på utveckling av ersättningsmodeller, också från Stockholms Landsting, är projektet "Kroninnovation". Bland annat prövas nya arbetssätt, exempelvis i vilken utsträckning videolänksbesök kan ersätta fysiska besök på mottagningen, och effekten av att samma besöksersättning utgår för vårdbesök som sker per videolänk som för fysiska besök. Ambitionen är att den nya ersättnings- och uppföljningsmodellen som ska kunna införas 2017/2018.²⁰

¹⁸ Se www.UMO.se

¹⁹ Dagens Medicin (2016).

²⁰ www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/Aktuella-projekt-Halsa-och-varld/Ny-ersattningsmodell-ska-framja-innovation/

Andra utmaningar gäller den framtida kompetensförsörjningen inom vård och omsorg, både avseende antalet personer och typ av nya yrken som behövs. Enligt en bedömning från Vårdföretagarna kommer det att fram till 2023 behövas 225 000 nya medarbetare om inga förändringar görs i arbetssätt och bemanning. I det sammanhanget blir frågan om digitalisering viktig. Men om större företag som Spotify har problem med att rekrytera programmerare till sin verksamhet, trots att man kan erbjuda goda lönevillkor och en kreativ arbetsmiljö, hur ska då mindre företag och offentliga aktörer inom vård och omsorgssektorn kunna konkurrera om kompetensen? Utbildningsinsatser, kompetensförsörjning och nya kombinationer av teknik och medicinskt professionella kommer att spela avgörande roller för att klara utmaningarna inom hälsa, vård och omsorg.

4.2.5 Förstärk kopplingarna till kompletterande sektorer

Sverige har historiskt haft en stark ställning inom läkemedel, bioteknik och medicinsk teknik, med ledande forskare, storföretag och ett stort antal mindre och nystartade företag. Trots det har de globala företagen inom life science sedan 2008 minskat antalet anställda och flyttat stora delar av sin FoU från Sverige. En orsak är den globala omstruktureringen av branschen, med ökad prispress på läkemedel och minskade forskningsinvesteringar, som bidragit till en koncentration av FoU till ett fåtal regioner. För att stärka utvecklingen i life science-sektorn har flera rapporter presenterat olika förslag som bland annat handlar om förstärkning av forskningen, ökad samverkan mellan sjukvård och näringsliv, exempelvis för kliniska prövningar, och ett allmänt stärkt företagsklimat för innovativa bolag.²¹

Inom projektet Agenda för hälsa och välbefinnande, som drivits i samarbete mellan 24 organisationer inom sjukvård, akademi, näringsliv, fackförbund, patient- och intresseorganisationer, presenterades förslag på bl.a. följande åtgärder:²²

²¹ LIF (2015).

²² Forska Sverige (2015).

- Excellent forskning och utbildning, exempelvis genom ändrade meriteringssystem för att underlätta en kombination av kliniskt vårdarbete och forskning, karriärstjänster för disputerad vårdpersonal och ett uppdrag till nämndmyndigheten för kliniska studier om att marknadsföra Sverige som forskningsnation.
- En kvalitetsdriven vård med patienten i fokus, genom ackreditering av universitetssjukvård, en fond för innovativa läkemedel och medicintekniska produkter och harmonisering av ersättningssystem.
- En nationell struktur för forskning och kvalitetsutveckling, med etisk insamling och delning av data samt ökat stöd till nationella databanker, biobanker och kvalitetsregister.

Sverige har en betydande fördel i tillgång till patientdata som sträcker sig långt tillbaka i tiden. Digitalisering möjliggör också att nya data kan samlas in kostnadseffektivt för att användas både direkt i klinisk behandling och i forskning. Detta är en god utgångspunkt för entreprenörskap, innovation och utveckling av kvalificerade tjänster som kan göra vården mer kostnadseffektiv utan att göra avkall på kvalitet. Stora förhoppningar knyts till "big data" för att få fram ny kunskap, nya tjänster och organisationsformer. Tillgång till data är också en förutsättning för ett smidigt informationsutbyte mellan dels patient och vårdleverantörer, dels aktörer i vårdkedjan.

För att stärka förutsättningarna för entreprenörskap, innovation och kostnadseffektiva lösningar krävs tydliga incitamentsstrukturer. Vi anser till exempel att statsbidrag som kopplas till tydliga mål och prestationer är ett sätt för staten att driva på utvecklingen. Fokus ska vara på kvalitet och resultat, inte vårdproduktion. Det skapar en bra grogrund för innovativa processer. Ambitionen bör vara att vårdgivarna får betalt för hela vårdkedjan. Då skapas incitament för att nå kvalitetsmål och för best practice. Utvärderingar som finner att avtalad kvalitet inte levererats ska föranleda sanktioner och minskade anslag eller betalningsströmmar både till offentligt och privat driven vård i respektive landsting eller region.

Vi anser att det finns skäl till etablerande av "testbäddar", om möjligt i anknytning till andra innovationsmiljöer nära sjukhus eller andra vårdleverantörer, som åtminstone delvis har statlig finansiering. I möjligaste mån bör redan verksamma aktörer, som t.ex.

SVEUS, utnyttjas och involveras i dessa miljöer.²³ Privata entreprenörer bör uppmuntras att tillsammans med offentliga aktörer verka i dessa testbäddar för att utveckla vården och höja kvaliteten. Delaktighet och medverkan av olika professioner, medborgare, patienter och anhöriga bidrar till innovation som kan höja kvaliteten och bana väg för kostnadseffektiva lösningar.

I Tyskland har ett ersättningsystem introducerats för vårdgivare som vill testa ny medicin-teknisk utrustning som ännu inte fått ett generellt godkännande eller beviljats budgetmedel, men som visat sig vara effektivare och potentiellt förenade med lägre kostnader. Efter en ansökningsprocedur kan vårdgivaren snabbt erhålla medel för att köpa in nya produkter som så småningom också kan certifieras för att användas av en bredare grupp vårdgivare. Detta system (NUB²⁴) förefaller ha bidragit till att innovationer snabbt kan tillämpas och få spridning.²⁵

För att lyckas med en digitaliseringsstrategi inom hälsa, vård och omsorg krävs såväl utbildningsinsatser på grund- och högskoleutbildning som investeringar. Plus ett ledarskap som bejakar entreprenörskap, innovation och interaktion med privat sektor. Vi anser att innovationsupphandling och innovationstävlingar kan användas i betydligt högre utsträckning (se också kapitel 6). Slutligen hävdar vi att Sverige har komparativa fördelar i avancerad sjukvård med utvecklade patientdata och kvalitetsregisterkällor, vilket i högre grad borde kunna bidra till en ny exportnäring. Regeringen bör uppmuntra och i möjligaste mån facilitera en sådan utveckling.

²³ Se www.sveus.se/om-sveus/valkommen-till-sveus

²⁴ Neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden.

²⁵ Henscke m.fl. (2010).

4.3 Samhällsutmaning 2: Migration, urbanisering och förtätning

Inför system på flera nivåer för en snabbare arbetsmarknadsintegrering, utnyttja innovationstävlingar och uppmuntra effektivt utnyttjande av boendeytor

Förslag: Ge universitet och högskolor anslag för att organisera en ”fast track master”, inklusive ett antagningsprov, för flyktingar som har en högskoleutbildning. Använd kanaler som IVA:s jobbsprång för att få dessa individer på arbetsmarknaden.

Lär från andra länder, t.ex. Tyskland, som bättre lyckats med arbetsmarknadsintegrering av flyktingar.

Utlys innovationstävlingar (se avsnitt 4.6.3) riktade till entreprenörer och andra för att hitta s.k. enkla jobb för dem med lägre utbildning, app-baserade förmedlingstjänster eller liknande. Låt en ”Entreprenörsförmedling” matcha ihop företagare med utrikes bakgrund och nyanlända flyktingar. Finansiera detta genom att omfördela medel avsatta för migration eller arbetsmarknadsåtgärder.

På kort sikt bör förutsättningarna för andrahandsuthyrning och bostadsdelning öka. (De långsiktiga problemen avseende boende diskuteras i kapitel 2.)

4.3.1 Utmaningar och möjligheter med migration och flyktingsströmmar

Gränsöverskridande migration är en integrerad del av urbaniseringen. Den globala migrationen ökar och uppgick 2013 till 232 miljoner personer, varav merparten är lokal och regional migration utanför OECD. Remitteringar²⁶ från migranter till sina hemländer utgjorde enligt Världsbanken cirka 436 miljarder USD 2014, vilket är

²⁶ De pengar som gästarbetare (i rikare länder) skickar hem till sina familjer (i fattigare länder).

ungefär 3,5 gånger så mycket som det officiella utvecklingsbiståndet.²⁷ Migranter står således för betydande ekonomiska flöden men med stor sannolikt också kunskapsflöden.

Antalet internationella flyktigar har sedan millennieskiftet legat relativt stabilt omkring 15–16 miljarder utom de senaste åren då flyktingströmmarna ökat till följd av terror och krig i bland annat Syrien. Sverige mottog ett rekordstort antal asylsökande under hösten 2015. Toppen nåddes i oktober, med drygt 39 000 personer. Sedan början av 2016 har antalet asylsökande minskat kraftigt, men Migrationsverket har långa handläggningstider och många inskrivna, vilket innebär att statens utgifter för asylsökande förväntas öka även under 2016. Den totala kostnaden för 2016 beräknas till cirka 59,3 miljarder. Då ingår ett extra tillskott till kommunerna om cirka 10 miljarder i slutet av 2015. SCB har med utgångspunkt i nationalräkenskaperna uppskattat att asylsökande haft en positiv effekt på BNP-tillväxten med 0,5 procentenheter under första kvartalet 2016.²⁸

Sysselsättningen bland utrikes födda som har uppehållstillstånd eller är svenska medborgare är avsevärt lägre än bland inrikes födda. De står alltså till arbetsmarknadens förfogande. År 2014 låg arbetslösheten bland utrikes födda på 15,5 procent, jämfört med en arbetslöshet på 7,1 procent för hela befolkningen.²⁹ För flyktingar som fått uppehållstillstånd tar det längre tid att etablera sig på arbetsmarknaden. Efter sju till tio år 50 procent av flyktingarna registrerade som förvärvsarbetande. Enligt SCB är 69 procent av befolkningen mellan 20–64 år i Sverige antingen heltidsanställda eller egna företagare. För flyktinginvandrade är motsvarande andel 25 procent efter åtta år och 34 procent efter 15 år (Sandström 2016).

Inom gruppen utrikes födda varierar sysselsättningsnivån med faktorer som tid i Sverige, ålder när personen invandrade, kön och anledningen till att personen invandrade. Andra viktiga faktorer är bostadsort och utbildningsnivå. Under 1950- och 1960-talet samt större delen av 1970-talet hade utrikes födda i Sverige samma eller periodvis till och med högre sysselsättningsgrad än inrikes födda. Men sedan mitten på 1970-talet har sysselsättningsgraden för utrikes födda varit lägre än för den inrikes födda befolkningen. Detta be-

²⁷ Regeringskansliet (2014).

²⁸ SCB (2016). De asylsökande betraktas i nationalräkenskaperna som utländska hushåll och deras konsumtion som tjänsteexport.

²⁹ SCB, Arbetskraftsundersökningarna: Grundtabeller årsmedeltal 2005–2014.

rodde delvis på förändringar på den svenska arbetsmarknaden och en övergång från arbetskraftsinvandring till en större andel flykting- och anhöriginvandring.³⁰

Samtidigt tycks attityderna till företagande vara mer positiva bland personer med utländsk bakgrund och tillväxtviljan är högre bland småföretag som leds av företagare med utländsk bakgrund, enligt Tillväxtverket.³¹ I rapporten *Levebröd eller entreprenörskap? Om utlandsfödda personers företagande i Sverige* presenterar Erik Ljungar (2007) resultaten av en studie av människor med iransk, kurdisk och chilensk bakgrund som har startat och drivit eget företag i Sverige. Ett resultat är att många av dessa personer delar en upplevelse av diskriminering och av att vara exkluderade, både på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Denna känsla återfinns även bland entreprenörer som startat företag för att förverkliga en affärsidé. Många av de i studien intervjuade individerna är välutbildade, men driver ofta företag som inte kräver motsvarande kvalifikationer.³²

4.3.2 Migration och förtätning

En av de mest påtagliga globala trenderna är urbaniseringen. Sedan några år tillbaka lever mer än hälften av världens befolkning i städer och koncentrationen ökar även i utvecklingsländerna. I Sverige bor nästan 85 procent av befolkningen i tätorter och urbaniseringen fortsätter.³³ Urbaniseringen idag handlar inte om stora omflyttningar från landsbygd till städer, utan framför allt om tillväxt i tätorter genom invandring och fler födda.³⁴ Den ställer nya krav på bland annat infrastruktursatsningar, logistik och transportlösningar, samtidigt som trycket på miljön ökar. Hållbar stadsutveckling kommer att kräva fortsatta innovationer av multidisciplinär karaktär.

Migrationen innebär ytterligare påfrestningar för den svenska bostadsmarknaden men skapar också möjligheter p.g.a. av ett inflöde av kompetens. Kompetensstrukturen är av skiftande karaktär och ofta mer passande för s.k. enkla jobb. Men uppskattningsvis 12 procent

³⁰ www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/sysselsattning/

³¹ www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/omtillvaxtverket/resultat/avslutadeprogram/foretagaremedutlandskbakgrund/faktaochpublikationer.4.6a7dfe9a134cd71cae180003426.html

³² Ljungar, Erik (2007).

³³ SCB (2015a).

³⁴ SCB, /2015b).

av nyanlända flyktingar har högskoleutbildning, vilket 2015 motsvarar cirka 20 000 personer. Detta kan vara ett värdefullt tillskott för svenska företag. Innovativa och tillväxtstarka kluster har i forskningen visat sig främjas av mångfald och multietnicitet.³⁵ Förmedlingstjänster som appen Just arrived är värdefulla tillskott för att klara en inslussning på arbetsmarknaden.

Rörligheten hämmas dock av bristen på bostäder i stora delar av landet. Stockholms handelskammare presenterade 2015 en rapport som visade att drygt hälften av de 600 företag med 5–200 anställda som intervjuats ansåg att bostadsbristen försämrade deras möjligheter att rekrytera kompetent personal. Enligt företag i studien så är förutsättningarna för att hitta uthyrningslägenheter betydligt bättre i exempelvis Zürich, New York och London. Bostadssituationen bidrar till att försämra Stockholms position i internationella rankingar. För att komma tillrätta med det akuta problemet presenterar handelskammaren fyra förslag; omreglering av hyressättningssystemet, ökat utbud av andrahandsobjekt, alternativa bostadsformer och fler bostadshotell.³⁶

4.4 Samhällsutmaning 3: Klimat, miljö och energieffektivisering

Under senare år har den globala uppslutningen för att hejda klimatförsämringen påtagligt ökat. Den kan sägas ha kulminerat med Parisöverenskommelsen i november 2015 om att begränsa jordens uppvärmning till ”betydligt under två grader” vilket i praktiken omtolkats till 1,5 grader. Trovärdigheten har ytterligare tilltagit genom Kinas och USAs försäkran om att de kommer att skriva under Paris-avtalet.

Olika ekonomisk-politiska instrument som koldioxidskatter och handel med utsläppsrättigheter har med skiftande resultat prövats runt om i världen. I EU har tilldelningen av utsläppsrättigheter varit alltför generös, vilket pressat ner priserna på dessa, samtidigt som mycket av tung industri varit undantagen eller haft särskilda villkor.

³⁵ Immigration kan påverka ett lands produktionsmönster. Under 1990-talet mottog Israel ett stort antal emigranter från Ryssland. Dessa integrerades förhållandevis smidigt i den israeliska ekonomin men det hade återverknningar på Israels specialisering. Det är alltså svårt att vid stora inflöden av en viss kompetens behålla samma specialisering i näringslivet (Gandal m.fl. 2000).

³⁶ Stockholms handelskammare (2015), Företagen pressas av bostadskrisen, En rapport om en akut kris, Rapport 2015:6.

Allt mer har insikten sjunkit in att en varaktig reducering av växthusgaser kräver entreprenörskap och radikala innovationer som innebär att alternativa energikällor till fossilbaserade bränslen kan konkurrera på marknadsmässiga villkor.

En transformativ process är nödvändig. Behovet av energieffektivisering och alternativa energikällor har varit angelägna ämnen i samhällsdebatten under flera decennier, men troligen aldrig lika väl förankrad i näringsliv och samhälle som idag. Företagsledare, politiker, forskare och andra samhällsaktörer runt om i världen har i ökad utsträckning insett nödvändigheten av samverkan för att lösa de globala utmaningarna med klimatpåverkan och minskande naturresurser.³⁷

Samtidigt finns det betydande orosmoln. Trots att en rad länder sagt sig vilja begränsa uppvärmning fortsätter utsläppen. I en rapport från Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) konstateras att de globala utsläppen av växthusgaser har ökat snabbare mellan 2000 och 2010 än under de tre föregående decennierna, trots ett ökande antal policyinitiativ för att minska klimatpåverkan.³⁸ Och enligt en rapport från Regeringskansliet (2014) uppskattar Oxford Analytica att koldioxidutsläpp ökar med 40 procent från 2006 till 2025, allt i städer utanför OECD³⁹.

För Sveriges del bidrog vi med 54,4 miljoner ton växthusgaser under 2015, vilket dock är en markant minskning (24 procent) sedan 1990. Faktorer bakom den utvecklingen är framför allt övergång från oljeeldade värmepannor till användning av el och fjärrvärme vid uppvärmning av bostäder och lokaler, deponiförbud för vissa typer av avfall och utsläppsminskningar inom industrin. En tredjedel av Sveriges utsläpp av växthusgaser kommer från inrikes transporter, främst personbilar och tunga fordon. Mellan 1990 och 2014 minskade utsläppen från personbilar med 17 procent till följd av mer energieffektiva bilar och ökad användning av biobränsle. Samtidigt ökade utsläppen från tunga fordon, d.v.s. lastbilar över 3,5 ton, med 15 procent.⁴⁰ Dessutom utgör de klimatpåverkande utsläppen från vår import en stor och växande del av de totala konsumentbaserade utsläppen. Under de senaste 20 åren har andelen utsläpp som sker

³⁷ Se även Entreprenörskapsutredningen (2016).

³⁸ IPCC (2014).

³⁹ Regeringskansliet (2014).

⁴⁰ Naturvårdsverket (2015).

i andra länder, men orsakas av svensk konsumtion, ökat med 50 procent. Under samma period har de konsumtionsbaserade utsläppen i Sverige, minskat med trettio procent.⁴¹

Delningsekonomin är ett medel för att öka resurseffektiviteten och på så vis bidra till mindre miljöpåfrestningar. Ett annat alternativ som allt oftare lyfts fram för att bemöta klimatutmaningen är cirkulär ekonomi och/eller cirkulär produktion. EU anser det vara det viktigaste verktyget för att hantera utmaningar inom miljö- och klimatområdet och för att öka resurseffektivisering. Sverige har en lång tradition av regleringar och incitament (framför allt skatter) inom miljö- och energipolitiken (deponi, biobränsle, koldioxid, gödningsmedel, m.m.) och sedan 2016 har Sverige också ett samverkansprogram för cirkulär och biobaserad ekonomi.⁴²

På en övergripande nivå har Sverige det ambitiösa så kallade generationsmålet för miljöpolitiken *”att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”*⁴³ Till detta har lagts 16 miljö kvalitetsmål som respektive myndighet ansvarar för och som samordnas av Naturvårdsverket.

Vi inleder med att definiera cirkulär ekonomi och därefter följer en presentation av de olika EU-initiativ som hittills lanserats och slutligen våra förslag.

4.4.1 Vad innebär en cirkulär ekonomi?

I en cirkulär ekonomi, eller ett kretsloppssamhälle, ökar fokus på att designa produkter och tillverkningsprocesser på ett sätt som underlättar återanvändning, reparation, renovering och återvinning av material och produkter.⁴⁴ Det som tidigare betraktades som avfall kan användas som resurser, resurseffektiviseringen kan öka (figur 4.1).

⁴¹ Naturvårdsverket (2015a).

⁴² Se t.ex. Naturvårdsverkets och Energimyndighetens (2016).

⁴³ Regeringens definition av generationsmålet. Se www.miljomal.se

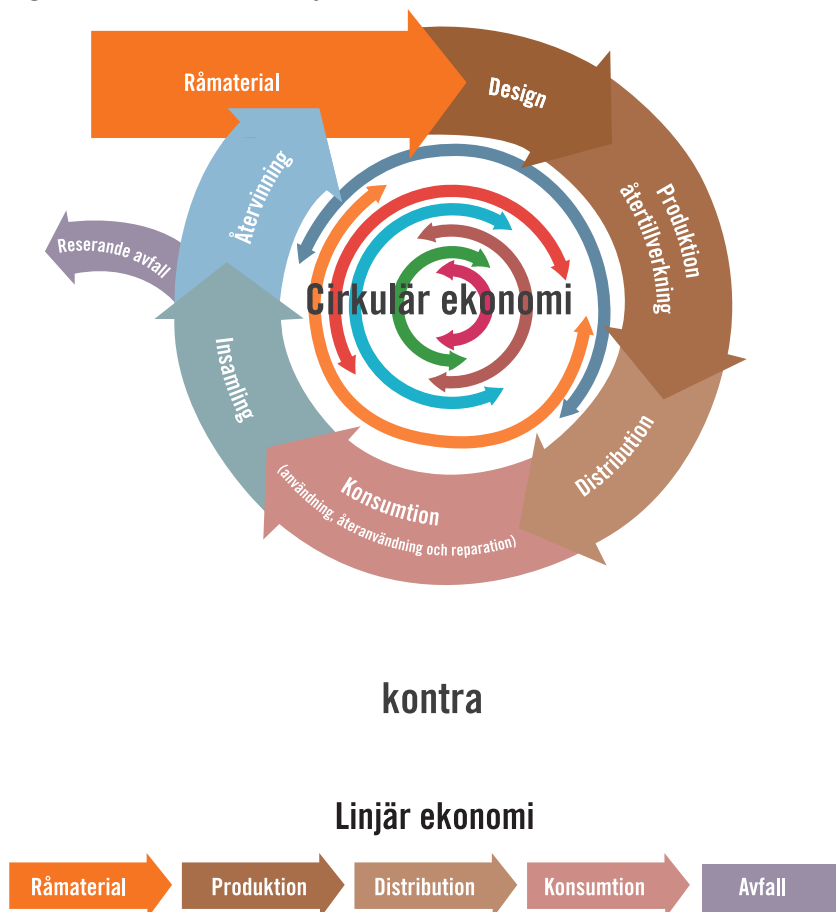
⁴⁴ Ibland används även begreppet 3R – Reduce, Reuse, Recycle för att illustrera tre nivåer på cirkuläritet.

Idén om att ersätta den dominerande ekonomiska linjära modellen med en kretsloppsekonomi är långt ifrån ny.⁴⁵ Emellertid tycks begreppet ha vunnit gehör i en bredare krets efter en rapport som relativt nyligen (2012) släpptes från Ellen MacArthur Foundation. I rapporten hävdas att cirkulär ekonomi bidrar till positiva miljöaspekter i form av effektivare resursanvändning och minskning av utsläpp och avfall, utan att negativt inverka på ekonomisk utveckling eller sysselsättning. I rapporten beskrivs cirkulär ekonomi enligt följande:

”A circular economy is an industrial system that is restorative by intention and design. In a circular economy, products are designed for ease of use, disassembly and remanufacturing – or recycling – with the understanding that it is the reuse of vast amounts of material reclaimed from end-of-life products, rather than by extraction of new resources, that is the foundation for economic growth. Moreover, the circular economy shifts towards the use of renewable energy, eliminates the use of toxic chemicals, which impairs reuse, and aims for the elimination of waste through the superior and innovative design of materials, products, systems, and, within this, business models”.

⁴⁵ Se t.ex. sammanställning av tidiga rapporter på temat cirkulär ekonomi av Product-Life Institute www.product-life.org/en/circular-economy, Boulding (1976), Europeiska kommissionens (1976) samt Pearce och Turner (1990).

Figur 4.1 Cirkulär kontra linjär ekonomi



Källa: EU-kommissionen

Det är svårt att få en samlad bild av den ekonomiska potentialen i cirkulär ekonomi, men i flera olika dokument och rapporter presenteras statistik som kan ge en indikation på volymerna. I den första rapporten från Ellen MacArthur Foundation beräknas en delmängd av Europas tillverkningsindustri kunna spara upp till \$630 miljarder årligen fram till 2025 genom övergång till en cirkulär ekonomi.⁴⁶ Enligt

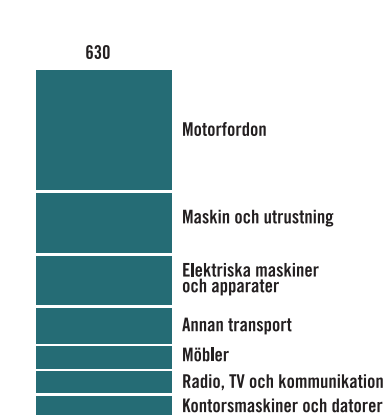
⁴⁶ Ellen MacArthur Foundation (2012) och Wijkman och Skånberg (2015).

en senare rapport från stiftelsen finns det en global potential att spara upp till \$700 miljarder enbart på konsumtionsvaror genom att införa en cirkulär ekonomi (figur 4.2).⁴⁷

Figur 4.2 Beräkning av årlig besparing vid övergång till en cirkulär ekonomi

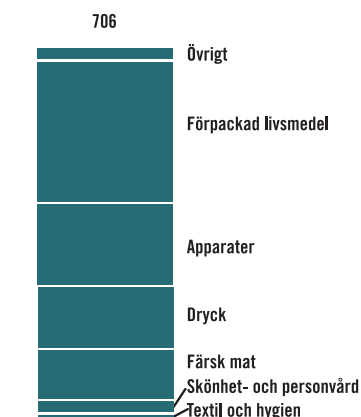
Komplexa produkter med medellång livslängd, EU

USD miljarder per år, kostnadsbesparing (netto) på material baserat på nuvarande total materialkostnad per sektor:



Konsumentindustri, globalt

USD miljarder per år, kostnadsbesparing (netto) på nuvarande materialbesparing från olika kategorier av konsumentprodukter:



Källa: Ellen MacArthur Foundation, (2012) och (2013).

Som en illustration kan konstateras att varje EU-medborgare i genomsnitt använder 15 ton material årligen, vilket resulterar i över 4,5 ton avfall. Av detta slutar nästan hälften som deponi (landfill).⁴⁸ Genom bättre produktdesign (eco-design), insatser för minskat avfall och ökad återanvändning av material beräknas EU kunna spara upp till €604 miljarder årligen, samtidigt som det skulle innebära en minskning i utsläpp av växthusgaser med 2–4 procent. Genom ytterligare insatser för att öka resursproduktiviteten med 30 procent till 2030 beräknas BNP öka med närmare en procent och generera över 2 miljoner nya arbetstillfällen.⁴⁹

⁴⁷ Ellen MacArthur Foundation (2013).

⁴⁸ Cirka 40 % av avfallet inom EU återanvänds, men skillnaderna mellan länder är stor och varierar från mindre än 5 % till över 80 %, enligt Europeiska Kommissionen (2015b).

⁴⁹ EU-kommissionen (2014a).

I en aktuell rapport från Romklubben uppskattas de potentiella effekterna på fem länder (Sverige, Finland, Nederländerna, Spanien och Frankrike) om de effektiviserade sin materialanvändning, blev 25 procent mer energieffektiva och halverade användningen av fossila bränslen till förmån för förnybar energi. Resultaten visade att utsläppen, framför allt av koldioxid, skulle minska med cirka 65–70 procent, samtidigt som nya jobb skulle skapas och handelsbalansen förbättras. För Sveriges del prognostiserades en ökning med 100 000 nya jobb.⁵⁰

Ur ett ekonomiskt perspektiv innebär följaktligen utvecklingen mot en cirkulär ekonomi nya möjligheter. Förutsättningarna skiljer sig dock mellan branscher och sektorer vad gäller olika former av cirkulära system.

Samtidigt finns det skäl att nyansera bilden av vinsterna med en övergång till cirkulära affärsmodeller. Det finns områden där det inte är önskvärt att förlänga produkternas livslängd, vare sig ur ett miljömässigt, ekonomiskt eller tekniskt perspektiv. Det är långt ifrån säkert att vi belastar miljön negativt genom att byta ut kapitalvaror. Den tekniska utvecklingen går framåt i snabb takt. Tuffare miljökrav och effektivare produktion gör att nya produkter ofta både har bättre prestanda och är skonsammare mot miljön. Det finns flera exempel där en längre livslängd på produkten sannolikt skulle vara negativt för miljön. Det är inte heller givet att cirkulära affärsmodeller alltid leder till en längre livslängd för produkterna. Det beror bl.a på hur konsumenternas preferenser skiftar med tiden (t.ex. små eller stora mobiltelefoner).⁵¹

Vi menar därför att alla aggregerade beräkningar av ekonomiska och miljömässiga vinster av att övergå till cirkulära affärsmodeller måste tolkas med stor försiktighet. Lösningarna kommer att se olika ut i olika branscher. Utformningen av ekonomisk-politiska åtgärder för att stimulera en övergång till cirkulär ekonomi måste givetvis alltid vara underställda de övergripande miljömålen.

⁵⁰ Naturskyddsföreningen och Wijkman och Skånberg (2015).

⁵¹ Se Entreprenörskapsutredningens (2016) för en utförligare diskussion.

4.4.2 Ökat fokus på cirkulär ekonomi inom EU

Med bakgrund i tidigare satsningar och EU-kommissionens tillväxtstrategi *Europa 2020 – En strategi för smart, hållbar tillväxt för alla* pekar kommissionen ut resurseffektivitet som ett av sju så kallade flaggskeppsområden av strategisk betydelse för att nå målen.⁵² Sedan dess har en rad initiativ lanserats i linje med denna ambition. Under 2014 presenterade EU-kommissionen ett omfattande paket om cirkulär ekonomi med den övergripande ambitionen om ett avfallsfritt Europa.⁵³ Detta kombinerades med förslag på ändringar⁵⁴ eller utvärderingar⁵⁵ av avfallsdirektiven samt meddelanden inom tre andra politikområden för att stödja utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.⁵⁶ Efter EU-valet drog den nya EU-kommissionen tillbaka lagstiftningsförslagen, men återkom i december 2015 med ett nytt, bredare förslag om cirkulär ekonomi.⁵⁷ I förslaget ingick en handlingsplan och revidering av sex avfallsdirektiv och i juni 2016 antogs rådsslut-satser för handlingsplanen om cirkulär ekonomi.

I EU-kommissionens handlingsplan⁵⁸ finns riktlinjer som kan bidra till att förbättra produkters hållbarhet, skapa incitament för ökad återvinning bland konsumenter, minska avfallet samt underlätta återanvändning av råvaror och vatten. För att uppmuntra utvecklingen av produkter med längre livslängd och möjligheter till reparation, uppgradering och återvinning föreslås en utvidgning av EU:s Eco-design-direktiv från nuvarande fokus på energi mot ökad hållbarhet och ett utvidgat producentansvar under hela produktlivscykeln (bl.a. information om reparation och tillgången till reservdelar). Men också när det gäller avfallshantering finns i kommissionens handlingsplan, liksom i ett antal lagförslag, konkreta förslag på olika insatser: långsiktiga mål för minskning av deponi, utveckling av kvalitetsstandards för återanvänt material, minskning av matavfall genom bättre datummärkning och ökad återanvändning t.ex. i djurfo-

⁵² EU-kommissionen (2010, 2012) Under 2013 lanserade Horisont 2020 ett initiativ med titeln *Moving towards a circular economy through industrial symbiosis*, med en total budget på €53 miljoner.

⁵³ EU-kommissionen (2014b).

⁵⁴ EU-kommissionen (2014d).

⁵⁵ (SWD/2014/209): avloppsslam; förpackningar och förpackningsavfall; polyklorerade bifenyler och terfenyler (PBC/PCT); uttjänta bilar; batterier och ackumulatörer.

⁵⁶ EU-kommissionen (2014e, f, g).

⁵⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm

⁵⁸ EU-kommissionen (2015b).

der, mål för kommunalt avfall till 2030 och nya ekonomiska incitament för grön tillverkning och återvinning av förpackningar, elektriska produkter och fordon. Material som står inför speciellt stora utmaningar har identifierats för riktade insatser. Det gäller exempelvis plast, livsmedelsavfall, vissa kritiska råmaterial,⁵⁹ byggmaterial och biobaserade material.

För att lyckas med en övergång till en cirkulär ekonomi krävs systemförändringar. Nya tekniker, processer, tjänster och affärsmodeller måste utvecklas och därför satsas €650 miljoner på *Industry 2020 in the circular economy* av EU:s forskningsmedel i Horisont 2020. Syftet är främst att stödja innovativa demonstrationsprojekt inom olika sektorer, inklusive en pilot för att hjälpa innovatörer att hantera problem med vissa regler. Möjligheter till finansiering av forskning och innovation finns även inom EU:s sammanhållningspolitik och i flera medlemsländers satsningar på smart specialisering. En omställning mot cirkulär ekonomi kommer även att kräva investeringar i bättre teknik och processer, utveckling av infrastruktur och samverkan mellan aktörer i värdekedjan t.ex. genom utveckling av sektoriella plattformar. Totalt beräknas satsningarna inom EU:s struktur- och investeringsfonder på området till cirka €5,5 miljarder.⁶⁰

4.4.3 Nya affärsmodeller växer fram

En övergång till en cirkulär ekonomi förutsätter nya affärsmodeller. Inom delningsekonomin är denna omställning redan i full gång (se kapitel 2): Uber är världens största taxiföretag men äger inga bilar, Facebook är den globalt mest populära sociala plattformen men företaget skapar inget innehåll, Alibaba är den största detaljisten men håller inga varor i lager, Airbnb är den största rumsförmedlaren men äger inga fastigheter och Spotify distribuerar musik men äger inga inspelningsstudios. Dessa modeller baseras på de möjligheter som den nya tekniken och utvecklingen av delningsekonomin inneburit.

Det finns fortfarande ett betydande utrymme för nya affärsmodeller inom resurseffektivisering, återvinning och avfallshantering.⁶¹ Olika initiativ för att påskynda den processen har också tagits. En

⁵⁹ EU har listat vissa kritiska material, bl.a. värdefulla metaller och fosfor.

⁶⁰ Dessutom tillkommer finansieringsmöjligheter från program som LIFE och COSME.

⁶¹ Regeringen (2015). Regeringen tillsatte i januari 2016 utredningen ”Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi”. (Dir. 2016:3).

arbetsgrupp (Nordiska avfallsgruppen) under Nordiska Ministerrådet har genomfört ett flertal projekt med syftet att sluta kretsloppen för plast och textilier. En kartläggning och analys av styrmedel som behövs för att stödja nya affärsmodeller för en cirkulär ekonomi påbörjats.⁶²

Naturvårdsverket har mer generellt karakteriserat affärsmodeller i en cirkulär ekonomi på följande sätt:⁶³

- integrerar olika verksamheter med varandra för att dra nytta av varandras restprodukter och restenergi
- kombinerar flera produktionsprocesser i samma värdekedja (till exempel parallella produktionsprocesser som tar tillvara varandras restmaterial)
- drivs av förnybar energi och bygger på cirkulära tillgångar som biobaserade, förnybara och återvinningsbara material
- säljer tjänster och funktioner (leasing) istället för produkter
- säljer grönare och effektivare produkter (ekodesign)
- förlänger livscykeln genom reparation, uppgradering och återförsäljning
- möjliggör gemensamt brukande och ägande som ökar utnyttjandegraden av produkter

Mer övergripande har IVA under senare år drivit ett omfattande projekt under rubriken resurseffektiva affärsmodeller, i samverkan med företag från fem branscher; insatsvaror, infrastruktur, kapitalvaror, konsumentprodukter samt livsmedel. Inom projektet har man genomfört kartläggningar av materialflöden, för att identifiera möjligheter till innovation och effektivisering genom samverkan inom och mellan branscher och nya affärsmodeller.⁶⁴

⁶² Nordic Council of Ministers (2015) delar in affärsmodellerna in i sex kategorier: produkt-design, service- och funktionssystem, återanvändning, reparationer, återvinning och så kallad kollaborativ konsumtion (resurser delas av många genom till exempel kollektivt ägande, ut-hyrning eller återbruk).

⁶³ <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/EU-och-resurseffektivitet-EU-2020/Cirkular-ekonomi/>

⁶⁴ Projektet slutrapporterades i IVA (2016).

I många av dessa nya affärsmodeller är kunden inte längre bara en konsument utan snarare en brukare och en del i att bygga upp en funktion. Detta ställer andra krav på näringslivets förmåga att bygga långsiktiga relationer och involvera konsumenterna. För att underlätta konsumentdeltagandet har också EU-kommissionen under 2015 föreslagit ett nytt märkningssystem för energiprestanda i hushållsmaskiner (Energy Labelling). Detta skulle kunna utvidgas med information även om miljöpåverkan, förväntad livslängd och livscykelanalys.

Vi anser att en övergång till nya affärsmodeller skulle kunna skapa både ekonomiska och miljömässiga vinster. Marknadspotentialen är betydande och 2025 uppskattas exempelvis ett urval delningsbara tjänster omsätta drygt 300 miljarder euro (se kapitel 2). För att lyfta hållbarhetsaspekten behöver sannolikt incitamenten stärkas för att såväl företag som konsumenter i högre utsträckning ska utnyttja produkter och tillverkningsprocesser som är designade för att i högre grad möjliggöra återproduktion (re-manufacturing), reparation, renovering och återvinning (re-cycling).

4.4.4 Ny teknik ger bättre förutsättningar cirkulär ekonomi

Tack vare senare års tekniska genombrott är förutsättningarna för en omställning mot cirkulär ekonomi bättre än tidigare. Som diskuterades i kapitel 2 kan fysiska produkter ersättas med digital distribution av tjänster (böcker, musik, film, etc.).⁶⁵ Körskolor har börjat använda sig av simulatorer istället för bilar i sin verksamhet. Ett annat exempel är att möten som inte i lika hög utsträckning behöver ske fysiskt. Delningsekonomin innebär att både produkter och tjänster kan användas av ett större antal individer, vilket minskar resursutnyttjandet. Det mesta tyder på att allt fler produkter och tjänster är delningsbara: boende, bilar, cyklar, kläder, sportartiklar, verktyg, m.m.

Även den ökande robotiseringen kan bidra till ökad resurseffektivitet. Enligt International Federation of Robotics ökade utbudet av industrirobotar med nära 50 procent mellan 2012 och 2014.⁶⁶ Dessa robotar har blivit billigare, lättare att ställa om för att utföra olika

⁶⁵ En effekt är att produktionen av tidningspapper halverats i Sverige mellan 2000 och 2014 (www.skogsstyrelsen.se).

⁶⁶ www.ifr.org

moment och används inom allt fler produktionsområden. Däremot är det mer sällsynt att robotar utnyttjas i återvinningen av massproducerade produkter. Ett större utnyttjande av robotar i återvinning skulle kunna leda till såväl minskad miljöförstöring som ett effektivare resursutnyttjande.⁶⁷

Slutligen kan nämnas de möjligheter som 3D-tekniken ger upphov till. Priserna har sjunkit och nya material kan användas, vilket lett till att alltmer avancerade produkter på relativt kort tid kan tillverkas lokalt.⁶⁸ Det amerikanska militärfartyget USS Harry S Truman har exempelvis 3D-printat med sig för att framställa reservdelar till havs och kan därmed minska behovet av att lagra dessa.⁶⁹ Ett hushåll som genomför ett 20-tal reparationer med 3D-printade komponenter uppskattas ha finansierat kostnaderna för printar och material efter fyra till 24 månader jämfört med att köpa nya produkter.⁷⁰ Med 3D-printarnas intåg kommer olika typer av reparationer att underlättas och därmed kan livslängden också förlängas på en rad produkter. Därmed finns det förutsättningar för att en mer utvecklad reparationsbransch ska växa fram.

De tekniska framstegen aktualiserar dessutom möjligheterna till Urban mining respektive Landfill mining.⁷¹ I det förstnämnda fallet handlar det om att använda staden som gruva, dvs återanvända metaller och andra knappa resurser. På motsvarande sätt argumenteras för att Landfill mining skapar en möjlighet att se deponier som en resurs med betydande värden istället för ett problem. För att evaluera potentialen i den här typen återanvändning krävs studier på vilka kvantiteter det kan handla om, ifall koncentrationerna är tillräckligt stora för att det ska löna sig och om det finns såväl tekniska som regulatoriska hinder. En föregångare till dessa idéer är s.k. mini-mills, dvs. mobila stålverk som använder skrot som råvara (Acs 1984).

⁶⁷ Se bland annat <https://blog.unicef.se/2012/01/05/ghana-export-av-avfall-till-afrika/> för miljöeffekter av deponerat avfall som återvinns i Afrika.

⁶⁸ Bilar, motorcyklar och olika kroppsdelar har tagits fram genom 3D-tekniken, konserter har hållits med enbart 3D-printade instrument.

⁶⁹ www.military.com/daily-news/2015/12/27/uss-harry-truman-creates-spares-with-3d-printer.html

⁷⁰ Wittbrodt m.fl. (2013).

⁷¹ Se Wallsten (2014) och referenser i artikeln.

4.5 Förslag för klimatvänlig och resurseffektiv produktion

Sverige omnämns ofta som ett föregångsland inom de områden som är grunden för omvandling till en mer cirkulär ekonomi. Vi placerar oss på femte plats i världen i Cleantech Innovation Index (2014a, b). Vi återvinner betydligt mer material än EU-genomsnittet och mängden avfall per person är lägre i Sverige än för EU-snittet (Eurostats databas 1). Likaså är svenska företag bättre på att minimera avfall, spara material och utforma produkter som är enklare att underhålla och reparera jämfört med sina europeiska konkurrenter (EU-kommissionen 2015). Bland svenska företag svarade 38 procent att de redan idag erbjuder gröna produkter eller tjänster, vilket är högre än genomsnittet i EU28 (26 procent). Skillnaderna är speciellt stora vad gäller återvinning genom återanvändning av material, användning av förnybar energi, försäljning av skrotmaterial till andra företag och utformning av produkter som är enklare att underhålla, reparera eller återanvända. En annan god förutsättning är en relativt hög IT-mognad i Sverige.⁷²

Det finns mycket att vinna, både ekonomiskt och miljömässigt, på en övergång till en delningsekonomi och mer cirkulära modeller. Inom EU har en rad olika ekonomiska åtgärder diskuterats, t.ex. momsreduktion, forsknings- och annan finansiering, oberoende program för testning, samverkansincitament, andra regleringar kopplade till ekonomiska incitament och garantier, grön upphandling kombinerad med viss finansiering samt informationskampanjer. Våra förslag kommer delvis knyta an till dessa.

Vissa av de föreslagna insatserna bör implementeras på Europeisk nivå för att bli mest effektiva, andra är mer relevanta att hantera på nationell eller regional nivå. Några av insatserna bör troligen vara av generell karaktär, medan andra bör anpassas specifikt för vissa aktörsgrupper eller branscher.

⁷² För Sveriges styrkor respektive svagheter på IT-området se Parida m.fl. (2010), BCG (2015, 2016), DI (2016-01-21), Eurostats databas 2, samt <http://mashable.com/2013/08/27/global-smartphone-penetration/#bwTXN3uS05qx>

4.5.1 Utveckla de generella ramverken

Förslag: Verka för harmoniserade regelverk inom EU samt se över nuvarande nationella regelverk.

Säkra uppföljning av nuvarande regelverk och höj ambitionsnivån med återvinning.

En förutsättning för att den cirkulära ekonomin ska få genomslag är att nivån på standards och regleringar är koordinerade internationellt eller åtminstone inom EU. Enligt exempelvis Business Europe (2015) är inte detta alltid fallet idag.

En första åtgärd bör dock vara att inom Sverige se över och utvärdera nuvarande regelsystem, avveckla hinder och säkra en uppföljning av att implementerade regelsystem följs. Det bör också beaktas om det är motiverat med särskilda regleringar för vissa sektorer där vikten av återvinning och återproduktion anses särskilt angelägen.

Nordiska ministerrådets har lyft möjligheten att sätta högre mål för återanvändning. Sådana mål finns redan idag i bland annat Spanien (hushållselektronik och IT-utrustning) och Frankrike (möbler). I Frankrike har man även ett nationellt program som säkerställer att sociala företag har tillgång till insamlingsplatser för att kunna bedriva återanvändning. Det skulle kunna kombineras med ett utökat pantsystem.

4.5.2 Genomför nödvändiga förändringar i lagar och regelsystem

Förslag: Överväg att införa ändrade regler eller lagstiftning inom ramen för producentansvaret.

Identifiera och reducera eventuella hinder för entreprenörskap och öka kommunernas kunskap och intresse för samverkan med privata aktörer.

Koppla främjandeinsatser till klimatsmarta lösningar, t.ex. transportstödet.

På producentnivå har företagen idag ofta ett betydande ansvar för att samla in och ta hand om uttjänta varor (till exempel batterier, bilar, däck och elektroniska produkter). Lagstiftningen har inneburit att en stor del av målen för återvinning nås.⁷³ Det finns ändå skäl att tro att återanvändningen och återvinningen inte sker så effektivt som möjligt. Dels uppstår problem genom att producenter av olika varor försvinner från marknaden innan produkterna är uttjänta, dels saknar de som återvinner produkterna information som skulle kunna göra processen effektivare.⁷⁴

Enligt näringslivsgruppen Business Europe (2015) är det viktigt att kostnaderna kopplas till förutsättningar och intäkter i olika delar av värdekedjan. För att säkerställa en effektiv allokering av resurser bör insatser inom Extended Producer Responsibility (ERP) baseras på transparens och principen att ”den som förorenar betalar”.

Det finns därför skäl att utreda om producenterna även ska behöva ge utförlig information om produktionsprocessen och delarna i respektive produkt. Självklart kan det finnas anledning att vilja hemlighålla monteringsanvisningarna av konkurrensskäl. Men det bör finnas lösningar på problemet. Exempelvis skulle företaget själv kunna få ansvar för demonteringen (inte bara insamlingen) av en uttjänt produkt. Eller så kunde anvisningarna behållas av myndigheterna under en viss tidsperiod och inte vara offentliga. Alternativt skulle de producerande företagen åläggas att också tillhandahålla anvisningar på hur produkter och material ska hanteras vid en demontering. Det kan vara särskilt viktigt när det gäller nya material som

⁷³ www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Mark/Avfall/Resultat-producentansvaret/

⁷⁴ I Frankrike finns i dag en lag om att tillverkare måste märka produkter med information om hur länge reservdelar kommer att finnas tillgängliga (Legifrance, 2014).

t.ex. grafen eller nanomaterial. Detta skulle möjliggöra att industrirobotar och 3D-printrar i högre utsträckning kan användas för återvinning respektive reparation av befintliga produkter.

Som redovisats i kapitel 6 uppgår främjandeinsatserna till cirka 6,5 miljarder kronor årligen. I de fall stöden avser kontantutbetalningar till företagen bör dessa villkoras av att företagen använder sig av klimatsmarta tillämpningar. Exempelvis skulle utbetalning av transportstödet till företag i norra Sverige (401 miljoner kronor årligen under perioden 2017–2020 enligt budgetpropositionen för 2017) kunna villkoras av sådana krav i syfte att minska koldioxidutsläppen. Ju mindre koldioxidutsläpp, desto större bidrag.

4.5.3 Öka incitamenten för cirkulära system

Förslag: Se över möjligheterna att med hjälp av ändrade skatteincitament uppmuntra en övergång till fler cirkulära affärsmodeller. Områden som bör studeras närmare är bland annat möjligheterna till skatteväxling, minskad moms för vissa varor och tjänster, skattebefrielse för vissa tjänster och ett utökat reparationsavdrag.

Förespråkare för den cirkulära ekonomin betonar vikten av en skatteväxling. Det vill säga skatterna på arbetskraft bör minska samtidigt som skatter på förbrukning av resurser och material samt olika utsläpp höjs.⁷⁵ Skatterna kan läggas på såväl produktion som konsumtion. Ett ytterligare incitament skulle kunna vara en reducerad skatt för Internet-baserade plattformar som bidrar till lösningar på samhällsutmaningar.⁷⁶ Skatter kan också kombineras med avgifter för användning av specifika material för att främja framtagandet av substitut. Andra förslag handlar om medfinansiering av löner för reparation samt bättre information om hur produkter kan repareras och var reservdelar finns.⁷⁷ Även om det är önskvärt med en harmonisering av de regler som ska gälla finns utrymme för nationella initiativ.

⁷⁵ Förslag på skatt på jungfruliga råvaror har också lanserats.

⁷⁶ Belgien, som liksom Sverige ingår i Digital-9 gruppen, föreslår en reducerad skattesats för plattformar inom delningsekonomi.

⁷⁷ Legifrance (2014).

Dessutom finns det ett betydande nationellt utrymme att använda sig av andra skatter för att underlätta övergången till mer cirkulära produktions- och konsumtionsmönster.

Vi har i en tidigare inlägga till Näringsdepartementet redogjort för flera förslag från olika aktörer som syftar till att stimulera övergången till en cirkulär ekonomi genom skatteincitament. Det gäller till exempel reducerad moms på vissa varor och tjänster, exempelvis produkter som tillverkas av återanvänt material. Argumentet är att moms redan betalats för materialet en gång och att belastningen på miljön vid återanvändning är betydligt lägre än vid användning av nya material som kräver mer resurser för utvinning, produktion, osv. Likaså förordade vi en utvidgning av RUT-avdraget eller införandet av ett REP-avdrag som innebär att reparation av produkter som fritidsartiklar, verktyg och andra kapitalvaror också berättigar till en skattereduktion för att stimulera cirkulära system. Medan nyttillverkning ofta kan robotiseras är reparationer betydligt mer arbetsintensiva och därmed ofta dyrare.

Förslag återfinns i budgetpropositionen för 2017 både vad gäller ett REP-avdrag införs för vitvaror i hemmet och en halvering av momsen för reparationer på cyklar, skor, lädervaror, kläder och hushållslinne. Vi anser dock att stödet kan utvidgas ytterligare, exempelvis till att omfatta hemelektronik, liksom mindre trädgårdsmaskiner.⁷⁸

4.5.4 Öka satsningarna på forskning och innovation

Förslag: Avsätt ökade resurser för insatser till forskning och innovation inom områden som kan bidra till ökad resurseffektivitet och cirkulära system, exempelvis förutsättningar för urban/landfill mining, demonstrationsanläggningar för återvinning och produktdesign.

Cirkulära system involverar olika kompetenser och kräver ofta en multidisciplinär ansats från olika aktörer i olika delar av värdekedjan. Forsknings- och utvecklingsinsatser inom alternativa affärsmodeller är därför ett område som bör prioriteras i såväl kommande forsknings- som utbildningsinsatser. Vinnova bör – antingen inom ramen

⁷⁸ Detta förutsätter en ändring i mervärdesskatteförordningen.

för nuvarande budget, alternativt tilldelas ytterligare medel – ansvara för utlysningar och kriterier för att ytterligare tillämpad forskning kan bedrivas inom området. En del av dessa projekt, t.ex. demonstrationsanläggningar för t.ex. återvinning av vissa material, skulle kunna samordnas med den fond för demoanläggningar som förespråkades i riskkapitalutredningen (SOU 2015:64).

4.5.5 Uppmuntra industriell symbios och samverkan

Förslag: Överväg att bidra med operationellt stöd för ökad industriell symbios mellan företag och andra aktörer inom prioriterade områden, exempelvis genom att ta fram kartläggningar av produktflöden som kan effektiviseras och att utveckla samverkansplattformar. Matcha privata satsningar med offentliga medel för att stärka samverkan.

För att definieras som industriell symbios används ofta kriteriet om samverkan mellan minst tre fristående enheter som utbyter två eller fler resurser som kan ersätta kommersiella produkter eller råmaterial (s.k. 3–2 heuristic). Ofta är det geografiskt närliggande företag (t.ex. i kluster eller industriparkeer) som historiskt varit verksamma i olika branscher som deltar i samverkansaktiviteter för att uppnå synergier och gemensamma konkurrensfördelar. Det kan handla om ett fysiskt utbyte av material, energi, vatten eller biprodukter, att dela olika typer av infrastruktur eller att gemensamt tillhandahålla olika typer av tjänster.

I en aktuell rapport från Nordregio (2015) konstateras att industriell symbios i ökad utsträckning betraktas som ett sätt att realisera en högre resurseffektivitet och som ett strategiskt verktyg för ekonomisk utveckling, grön tillväxt, innovation och resurseffektivitet på alla nivåer. IVA konstaterar att många svenska företag idag har kommit långt i den egna utvecklingen, men att samarbetet mellan företag och branscher behövde utvecklas ytterligare och att offentliga aktörer har en viktig roll att spela.⁷⁹

⁷⁹ IVA (2016).

Inom EU lyftes industriell symbios fram som ett av sju prioriterade områden av European Resource Efficiency Platform (ERAP, 2012) och enligt kommissionens *Roadmap to a Resource Efficient Europe* (2011) beräknades en förbättrad återanvändning av råmaterial genom ökad industriell symbios bidra till att spara €1,4 miljarder och generera en ökad försäljning motsvarande €1,6 miljarder årligen. Även OECD har i flera rapporter lyft fram industriell symbios som ett nyckelbegrepp för ökad resurseffektivisering på företagsnivå.⁸⁰

Omfattande insatser inom dessa områden har även påbörjats i några av våra nordiska grannländer (Nordregio, 2015). Finland har i regeringsprogrammet 2015 deklarerat en strategisk målsättning att inom tio år vara världsledande inom bioekonomi, cirkulär ekonomi och miljöteknik (cleantech). Landet har redan idag en rad policyinsatser för att stimulera omställning mot en mer cirkulär ekonomi i olika sektorer.⁸¹ Industriell symbios lyfts fram som ett medel för tvärssektoriella samarbeten och stöd till regional utveckling, ökad sysselsättning och resurseffektivisering i kluster. Initiativet stöds av en gemensam strategi för cirkulär ekonomi utarbetad av Sitra, medan Tekes tillhandahåller offentlig finansiering av aktiviteter för cirkulär ekonomi, cleantech och industriell symbios.

I Danmark har den nationella Erhvervsstyrelsen inom temat ”grön omställning” etablerat en nationell fond för grön företagsutveckling. Fonden erbjuder bl.a. ett accelerationsprogram för gröna affärsmodeller och introducerade under 2013 ett program för grön industriell symbios. Programmet drevs som ett pilotprojekt (DKR 10 miljoner) och genomfördes i samverkan med regionala aktörer. Inom programmet etablerades en nationell ”task force” med process- och teknikkonsulter, med uppdrag att uppmuntra industriell symbios genom att identifiera potentiella samarbetsmöjligheter, underlätta matchmaking och erbjuda utvecklingscheckar för tekniskt, finansiellt eller juridiskt stöd. Problem som identifierades av denna taskforce lyftes i Danmark till en interdepartemental arbetsgrupp.

⁸⁰ T.ex. OECD (2012).

⁸¹ T.ex. premiumtariffer och stöd för investeringar inom förnybar energi, en 20-procentig kvot för biobränsle och lägre skatt på biobränsle, samt deponiavgifter.

4.5.6 Öka satsningarna på att sprida information och kunskap till konsumenter

Förslag: Kräv relevant och enkelt tillgänglig konsumentinformation om produkters miljöpåverkan. Kommissionens förslag om märkning av energiprestanda (Energy Labelling) kan eventuellt utökas till att omfatta annan miljöpåverkan.

Samla information om resurseffektiva affärsmodeller och främjandeåtgärder för mer cirkulära modeller på en internetbaserad plattform.

Lägg ett uppdrag på SCB att ta fram data och statistik för att underlätta uppföljningen av cirkulär ekonomi.

Hållbarhetsaspekter bör komma in tidigt i undervisningsinsatser på olika nivåer.

Kundval förutsätter informerade kunder och produkters miljöpåverkan bör förhållandevis lätt kunna göras tillgänglig genom den nya tekniken. Här kan det finnas skäl att ställa högre krav på producenterna. På universitet och högskolor bör utbildningsinsatserna redan i ett tidigt skede föra in hållbarhets- och återvinningsfrågor, exempelvis olika designaspekter som underlättar för cirkulära system.

Andra förslag som framförts har handlat om bl.a. mentorprogram för SME, certifiering av återanvända eller reparerade produkter och ökad information och dialog med skolor, näringsliv och allmänhet.

4.5.7 Tydliggör de nationella prioriteringarna

Förslag: Förstärk och utveckla internationella samarbeten för att bemöta samhällsutmaningarna.

Säkerställ möjligheter att revidera prioriteringarna i takt med att vissa samhällsutmaningar försvagas och nya uppstår.

Insatser där offentliga medel skjuts till ska visas vara motiverade utifrån en samhällsekonomisk kalkyl (se kapitel 6).

Utgångspunkten för nationella prioriteringar bör vara de globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030, med fokus på var Sverige har komparativa fördelar. Detta skapar en grund för långsiktighet i den

övergripande strategiska inriktningen. För att nå de globala utvecklingsmålen och klara de stora samhällsutmaningarna krävs att offentliga resurser utnyttjas effektivt. I Europa ställs krav på att överlappningar i forsknings- och innovationssystem ska minska.⁸² Sverige har kritiserats av både EU-kommissionen och OECD för att inte tydligare definiera strategiska prioriteringar för offentliga satsningar trots satsningar som t.ex. *Strategiska forskningsområden* (SFO), *Strategiska innovationsområden* (SIO) och *Utmaningsdriven innovation* (UDI).

Problemet med bristande strategisk styrning återkommer i flera av de frågeställningar som hanterats inom ramen för denna utredning. Det innebär inte att staten i detalj ska definiera frågeställningar eller områden som bör adresseras. Däremot bör den övergripande målbilden kopplas till Agenda 2030 och de trendmässiga förändringar som måste bemötas globalt (se kapitel 2). Detta utesluter inte att samhällsutmaningar av mer nationell karaktär hanteras från tid till annan beroende på omfattning och tidshorisont.

I flera andra länder har man gjort tydligare prioriteringar av offentliga insatser. Tillväxtanalys har i en studie från 2015 kartlagt forskningsfinansierare i ett antal länder och konstaterat att insatser för strategisk forskning till stor del går att spåra i nationella politiska styrdokument.⁸³ I Danmark har man involverat aktörer från näringsliv, offentlig sektor, intresseorganisationer och universitet i en årlång process för att identifiera prioriterade forskningsområden kopplade till visioner om grön ekonomi, hälsa och livskvalitet, högteknologisk innovationskapacitet, effektivitet och konkurrenskraft samt kompetens och sammanhållning. En likartad process har genomförts inom innovationsområdet. I Singapore lyfter det nationella strategidokumentet *Research, Innovation and Enterprise 2020*

⁸² "Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation" (RIS3) förväntas styra medlen från de Europeiska strukturfonderna och forskningssamarbetet Horizon2020.

⁸³ Tillväxtanalys (2015a).

Plan (RIE 2020) för perioden 2016–2020 fram fyra strategiska områden⁸⁴ som anknyter till landets kompetensmässiga styrkeområden och viktiga nationella behov.⁸⁵

4.5.8 Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällets utmaningar och stimulera innovation

Förslag: Rikta den reguljära upphandlingen inom stat, kommuner och landsting mot funktion snarare än specificerade lösningar.

Ökad innovationsupphandling med bäring på samhällsekonomiska utmaningar.

Offentlig upphandlings betydelse för entreprenörskap och innovation diskuteras närmare i kapitel 6. Här vill vi lyfta betydelsen av att efterfrågestyrda innovationsprocesser för att klara av dagens samhällsutmaningar. Den offentliga sektorn i Sverige köper årligen varor och tjänster för cirka 600–800 miljoner kronor, vilket motsvarar 16–22 procent av BNP. En beräkning av Swentec (2009) pekar på att 15–25 procent kan vara miljörelaterat.

Det krävs stora insatser, inte minst offentliga investeringar, för att hantera de behov och problem som uppstår till följd av demografiska förändringar, migration, ökad konkurrens om naturresurser och kravet på att hantera klimatförändringar. Vi konstaterar att funktions- och innovationsupphandling används i mycket begränsad omfattning. Offentliga aktörer har även en viktig roll som första kund och referensobjekt för många företag.

Ett viktigt område inom cirkulär ekonomi är avfallshantering. Genom kommunernas ansvar för avfallshantering skulle deras upphandlingar kunna utnyttjas som ett kraftfullt styrmedel mot en mer cirkulär ekonomi där näringslivet involveras. För att uppmuntra till

⁸⁴ Dessa är 1) avancerad tillverkning, 2) hälsa och biomedicin, 3) uthålliga lösningar för den växande staden, samt 4) servicesektorn och den digitala ekonomin.

⁸⁵ Möjligen skulle de fem strategiska samverkansprogram som tidigare i år presenterades av regeringen och som nyligen kompletterats med samverkansgrupper med uppgift att ”identifiera utmaningar och möjligheter för innovation och nya jobb inom sina respektive områden” bidra till att också identifiera samhällsutmaningar.

(se www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/samverkansgrupper-utsedda-for-regeringens-strategiska-samverkansprogram/)

innovativitet tillämpas lämpligen funktionsupphandling, där leverantörerna får möjlighet att erbjuda olika lösningar för att uppnå önskat resultat. Samtidigt saknas idag standardiserade mått och kriterier för att bedöma hur väl anbud motsvarar kravet på cirkularitet och många kommuner saknar kompetens och resurser för att själva utveckla sådana.

Vi anser att Upphandlingsmyndigheten bör utveckla kriterier som skulle kunna fungera som ett stöd för enskilda upphandlare i kommunerna (se kapitel 6). Insatser som skulle underlätta för företaget är utveckling av standards för återvinning, metoder för hur man bedömer kostnader över produktlivs cyklern och standardiserade utvärderingsmetoder som är transparenta, objektiva och mätbara.

4.5.9 Komplettera funktions- och innovationsupphandling med innovationstävlingar och crowd-sourcing

Förslag: Använd innovationstävlingar för att stimulera innovativa lösningar på olika definierade samhällsutmaningar.

Använd crowd-sourcing för väl definierade frågor genom att under en begränsad tid låta allmänheten och andra aktörer föreslå lösningar på samhällsekonomiska utmaningar.

Innovationstävlingar har använts sedan lång tid tillbaka och ofta med mycket goda resultat. Efter ett minskat intresse under lång tid för innovationstävlingar förefaller de nu vara på väg tillbaka. I USA har dels privata filantroper bildat nätverk där en betydande prissumma snabbt kan komma på plats för uppmuntra entreprenörer och företag att föreslå lösningar på olika angelägna samhällsproblem. Sedan 7–8 år tillbaka har också diskussionen i USA om det offentliga roll i detta sammanhang intensifierats. Propåer om att alla federala myndigheter ska använda innovationstävlingar har lagts fram, NASA arbetar för att innovationstävlingar ska bli ett av flera medel för att lösa komplexa problem.⁸⁶ Storbritannien är det land i Europa där innovationstävlingar används mest frekvent av regeringen och ofta kopplat till ”grand challenges”. Prissummorna sträcker sig upp till 10 miljoner pund och frågeställningarna varierar. Såväl hälsa, demografi och

⁸⁶ Även Indien och länder i Afrika har utlyst innovationstävlingar. Digitalisering har bidragit till att utlysningar blivit mer globala (Vinnova 2014).

miljö har varit föremål för innovationstävlingar. Även EU har initierat innovationstävlingar riktade till sociala entreprenörer med en mer begränsad prissumma.

Innovationstävlingar kan på ett övergripande plan organiseras på olika sätt. Antingen kan lämplig offentlig aktör (landsting, myndighet, kommun) använda möjligheten när ett behov har definierats utifrån ett mer allmänt mandat. Eller så kan styrningen vara tydligare från departement och t.ex. några utvalda myndigheter. Till skillnad från innovativ upphandling så utgår inga projektmedel utan företagen får själva stå för kostnaderna att utveckla en produkt eller tjänst. Å andra sidan ska det finnas en rejäl prissumma för att motivera att sådana finansiella ansträngningar görs. Prissumman kan antingen vara helt finansierad av offentliga medel, alternativet bygga på ett samarbete med näringsliv och filantroper där privata pengar matchas med offentliga.

Även i Sverige har intresset för innovationstävlingar ökat under senare år och under 2013 avsatte Vinnova 4 miljoner till 13 mindre tävlingar. Satsningarna har hittills varit relativt begränsade, men exempelvis Post- och telestyrelsen (PTS) genomför varje år två innovationstävlingar inom elektronisk kommunikation och digitalisering enligt en tvåstegsmodell, där de vinnande projekten kan få upp till 1,7 miljoner vardera.⁸⁷

Crowd-sourcing är en annan mekanism som börjat användas för att fånga upp idéer hos så breda grupper som möjligt. I USA finns Challenge.gov och i Storbritannien lanserades Red Tape Challenge (RTC) under 2011–2014. Vad gäller RTC presenterade det brittiska regeringskansliet ett problem kopplat till regleringar där allmänheten under en begränsad tid kunde komma med förslag. Förslagen processades sedan enligt en särskilt ordning för att slutligen landa hos den minister under vilket ärendet sorterade. Utvärderingarna av det brittiska initiativet gav ett blandat resultat och man beslutade att avsluta RTC efter ett antal år (Harris och Sawyer, 2014). Skälet var främst att mottagarkapaciteten hos regeringskansliet inte fungerade på ett tillfredsställande sätt.

Slovenien har också använt sig av crowd-sourcing och som det verkar med framgångsrikt. Dels finns det en hemsida, dels en app som vem som helst kan lägga fram förslag på. Nyligen (2015) har den

⁸⁷ www.pts.se/innovation.

slovenska regeringen startat ytterligare en hemsida (Business SOS) där företagare kan presentera sina problem i samband med myndighetskontakter eller regelefterlevnad. Regeringen har förbundet sig att inom två veckor svara på frågor och ge förslag (Kommissionen 2015). Det är följaktligen viktigt att dra på erfarenheter som gjorts i andra länder.⁸⁸

Vinnova, som redan har varit inne på innovationstävlingar, och Tillväxtverket bör vara lämpliga ”ägare” av innovationstävlingar och crowd-sourcing verksamhet, antingen genom att driva detta i egen regi eller bistå andra myndigheter och offentliga aktörer.

4.6 Avslutande diskussion

Sverige står idag, liksom stora delar av världen, inför en rad globala utmaningar. Vi har identifierat tre samhällsutmaningar som vi anser vara särskilt viktiga och där vi bedömer att Sverige kan göra skillnad också globalt. Dessa utmaningar utgör framtida hot men innebär också betydande möjligheter för innovativa entreprenörer. Nya affärsmodeller krävs för att minska påfrestningarna på miljön men också för öka effektivitet och produktivitet inom t.ex. vård- och hälsosektorena. I vilken utsträckning dessa hot kan vändas till framgångsrika affärskoncept beror till stora delar på den ekonomiska politikens utformning.

Detta är komplexa utmaningar, som ingen enskild aktör eller bransch kan förväntas lösa. Osäkerheten och riskerna kring vilka lösningar som kan fungera är genuina och stora. Sverige bör fokusera på vissa strategiskt viktiga områden där svenskt entreprenörskap och innovation har förutsättning att påverka utvecklingen. Samtidigt öppnas en global marknad för de entreprenörer som lyckas bidra till att underlätta eller begränsa de påfrestningar som dessa samhällsutmaningar innebär.

En av de faktorer som har störst påverkan på möjligheterna att hantera globala utmaningar är utvecklingen inom kommunikations- och digitaliseringsområdet. Detta skapar förutsättningar för effektivisering och utveckling av nya digitala tjänster och affärsmodeller. Cirkulära system, delningsekonomi, big data, robotik, artificiell in-

⁸⁸ Särskilt viktigt vore om crowd-funding för att resa kapital och emittera aktier kunde legaliseras och förenklas.

telligens och automatisering kan lägga grund för lösningar på en del av de samhällsutmaningar som definierats i detta kapitel. Det förutsätter i sin tur att relevant kompetens finns att tillgå, någor som behandlas i det följande kapitlet.

5 Kunskapsuppbyggnad, entreprenörskap och innovation

”En investering i kunskap ger alltid den bästa räntan.”

(Benjamin Franklin)

5.1 Inledning

Som vi konstaterade i kapitel 1 är kunskapsuppbyggnad och kunskapsförstärkning ett nödvändigt villkor för ett framgångsrikt och innovativt entreprenörskap som kan stärka det svenska näringslivets långsiktiga konkurrenskraft. Detta förutsätter i sin tur högkvalitativ utbildning och forskning Utan en avancerad kunskapsproduktion är det också svårt att attrahera utländska företags forskningsinvesteringar, liksom att behålla och expandera inhemska FoU-enheter i svenskt näringsliv. Sverige måste prestera i paritet med jämförbara länder för att kunna attrahera talang, teknik och kapital.

Kunskapssatsningar spelar en avgörande roll för att öka produktiviteten och skapa förutsättningar för en långsiktig tillväxt. Mätt som andel av BNP har Sverige under en lång period tillhört de ledande länderna när det gäller satsningar på forskning och utveckling (FoU). Likaså har Sverige under flera år toppat EU-kommissionens Innovation Union Scoreboard. Det är en ranking av innovationsmiljön i medlemsländerna.

Samtidigt går det inte att blunda för att det finns stora orosmoln. Svensk skola har fallit dramatiskt i både PISA och TIMMS mätningarna, försämringen är trendmässig och har skett både i absoluta och relativa tal. Näringslivets FoU-satsningar har minskat och avståndet till andra nationer krymper. Dessutom ifrågasätts hur stor utväxlingen är av de relativt stora svenska FoU-satsningarna. Tittar man på

den del av företagens försäljning som består av nya innovationer, export av medel- och högteknologiska produkter och export av kunskapsintensiva tjänster ligger Sverige ungefär som EU-genomsnittet.

Mot bakgrund av detta presenterar vi förslag som kan bidra till en internationellt fortsatt högkvalitativ vetenskaplig produktion, förstärkta kontaktytor och en högre mobilitet mellan näringsliv, akademi och övrig offentlig sektor, ökad FoU i näringslivet, bättre kompetensförsörjning samt hur statens roll ska utformas för att stimulera till innovation. I förlängningen förväntas detta bidra till ett mer konkurrenskraftigt näringsliv och en ökad specialisering i de högre segmenten i förädlingsvärdekedjan.

5.2 Svensk skola i en internationell jämförelse

5.2.1 Skolan lägger grunden

Skolan har en viktig funktion när det gäller kompetensförsörjning och entreprenörskap i Sverige. Samtidigt har oron för att Sverige inte hänger med i den globala utvecklingen ökat. Klarar inte skolan av att lösa sina problem kommer det att påverka kvaliteten på de studenter som går igenom högre utbildningsled och i slutändan också inverka på näringslivets konkurrenskraft.

Oroande utveckling i PISA-undersökningen

Sverige har under senare år halkat allt längre ner i rankingen i OECD:s Program for International Student Assessment. I den senaste så kallade PISA-undersökningen 2012¹, som mäter 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap, hamnade Sverige under genomsnittet för OECD inom samtliga områden. Inget annat land har haft en lika brant utförsbacke som Sverige. När det gällde digital problemlösning, som var nytt i 2012 års undersökning, så låg andelen högpresterande elever betydligt högre i exempelvis Singapore än i Sverige.²

¹ www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm. En ny undersökning genomfördes 2015, men resultaten kommer inte att presenteras förrän i december 2016.

² Reitberger (2016).

Fungerar inte skolan kommer inte heller mottagarkapaciteten för att ta till sig högre studier vara tillräcklig. Kvaliteten på grundutbildningen är likaså avgörande för elevernas framtida möjligheter att hävda sig på en allt mer konkurrensutsatt arbetsmarknad. Som be-lysts i flera studier är lärarnas kvalitet avgörande. Behovet av lärare med baskunskaper i framför allt matematik och programmering är i dag betydligt större än tillgången.

Kompetens för framtiden – räcker dagens satsningar?

Den svenska självbilden om hög IT-mognad får sig en törn av resul-taten i Pisa-undersökningen 2012. Flera organisationer är tveksamma till hur väl det svenska utbildningssystemet svarar upp mot framtida behov, särskilt när det gäller digital kompetensförsörjning. Risken är dessutom stor att det nuvarande utbildningssystemet underskattar det framtida behovet.³ I flera länder har man introducerat kodning på skolschemat. I Storbritannien infördes det för tre år sedan och från och med i höst ingår programmering i kursplanerna för matematik i Finland.

I Sverige fattade regeringen och Sveriges kommuner och lands-ting (SKL) under 2013 en överenskommelse om främjande av digita-lisering och digital samverkan (Regeringssammanträde 2013-06-13). Som en del i arbetet etablerades ett nationellt forum för skolans digi-talisering som bl a lett till förslag på en nationell strategi för skolans digitalisering.⁴ Där konstaterades att digitaliseringen förändrar lärar-nas roll och ställer krav på ett strategiskt ledarskap, som ger lärarna förutsättningar att utveckla undervisningen. Vidare framgick att jämfört med andra länder har svenska skolor god tillgång till teknik, men den är ojämnt fördelad och användningen av digitala hjälpmedel i undervisningen är lägre än i andra nordiska länder.

Under hösten 2015 fick Skolverket i uppdrag att föreslå två natio-nella IT-strategier i skolväsendet (U2015/04666/S). Skolverket pre-senterade under 2016 två rapporter⁵ riktade dels till förskolor och grundskola, dels till gymnasieskola och vuxenutbildning. I underla-get föreslås bl.a. en ny läroplan för grundskolan, där programmering

³ Se t.ex. Digital utmaning (2016).

⁴ Förslag till Nationell strategi för skolans digitalisering, framtaget i samråd med nationellt forum för skolans digitalisering, 2014-11-21.

⁵ Skolverket (2016),

införs i ämnena matematik och teknik. I augusti 2016 deklarerade utbildningsminister Gustav Fridolin och näringsminister Mikael Damberg att eleverna ska få rätt till minst 200 undervisningstimmar i teknik.⁶ Denna utveckling är positiv, men många organisationer är tveksamma (t.ex. Sveriges matematikläraryörening Lärarförbundet och Teknikföretagen) till hur lärarna ska klara den nya uppgiften och om omfattningen på satsningen är tillräcklig. Frågan är också hur dessa 200 timmar kan föras in i nuvarande skolplaner och hur mycket som kommer att ägnas programmering och systemkunnande.⁷

För att bemöta det skriande behovet av digital kompetens i skolan tog den sociale entreprenören Johan Wendt under 2014 initiativ till Kodcentrum. Det är ett ideellt initiativ som erbjuder barn och ungdomar gratis introduktion till programmering och digitalt skapande via fysiska mötesplatser, kodstugor (Göteborg, Malmö, Skellefteå, Stockholm, Sundbyberg, Tensta, Umeå, Uppsala och Örebro) och ”barnhack”. Många entreprenörer har engagerat sig i verksamheten, som leds av yrkesverksamma och studerande programmerare som är ideellt engagerade i föreningen. Detta är lovvärda initiativ men naturligtvis ingen långsiktig lösning på ett framtida kompetensförsörjningsproblem.

5.2.2 Entreprenörskapssatsningar i skolan

Attityder till entreprenörskap och företagande grundläggs tidigt. För att engagera unga som saknar naturliga förebilder i sin närmiljö är det viktigt att erbjuda satsningar för att öka intresset och kunskapen om entreprenörskap och företagande. Även här har skolan en viktig uppgift och under 2015 fördelade Skolverket utifrån förordningen (2011:192) om *Statsbidrag för entreprenörskap i skolan* sammanlagt drygt 20 miljoner kronor till olika verksamheter.

Exempel på satsningar i tidiga skeden är Framtidsfrön och Snilleblixarna, som syftar till att inspirera barn redan i förskola och skola till nyfikenhet och kreativitet. Liknande initiativ har tidigare tagits genom satsningar under tidigt 2000-tal på så kallade kommunala tek-

⁶ Aftonbladet (2016).

⁷ Ny Teknik (2016).

nik- och entreprenörsskolor (KomTek), med inspiration från de kommunala musikskolorna och med stöd från bland annat EU och dåvarande Nutek och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Merparten av Skolverkets satsning, 16 miljoner, gick till Ung Företagsamhet (UF), en ideell utbildningsorganisation med syftet att tillsammans med skolan och ett engagerat näringsliv införa entreprenörskap i utbildningssystemet. UF riktar sig till både grundskolan och gymnasiet, med ambitionen att ge barn och ungdomar möjlighet att träna och utveckla sin kreativitet, företagsamhet och sitt entreprenörskap. UF har ett Alumni-nätverk bestående av före detta UF-företagare och erbjuder lärare och skolläda­re fortbildning, bedö­mingsstöd, seminarier, möjligheter till stipendium, utbildningsmaterial, möjligheter till utbyte med andra länder, inspiration för lärare och elever m.m. Verksamheten finns över hela Sverige genom ett nationellt kansli och 24 regionala föreningar med ett 100-tal medarbetare, exempelvis pedagoger, inspiratörer, entreprenörer, kvalitets- och organisationskunniga personer. Organisationen stöds förutom av offentliga medel, även av stiftelser och fonder samt det privata näringslivet.

För studenter inom högre utbildning erbjuder flera lärosäten i dag insatser för att öka intresset för entreprenörskap och företagande. Ett exempel är Chalmers entreprenörsskola, där studenterna får möjlighet att arbeta med verkliga projekt och innovativa idéer. Ett annat är Stockholm School of Entrepreneurship (SSES), som är ett gemensamt initiativ från Karolinska Institutet, Stockholms universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Konstfack och Kungliga tekniska högskolan (KTH). Till detta kommer en rad andra initiativ på respektive lärosäte för att uppmuntra entreprenörskap. På många lärosäten finns även ett samarbete med utomstående organisation som t.ex. Drivhuset. Syftet är att sporra studenternas intresse för entreprenörskap genom kostnadsfri vägledning, utbildning i affärsutveckling⁸ och digitalt stöd.

Fokus ligger på utveckling av entreprenörer, någon bedömning av idéer görs inte inom Drivhuset. Verksamheten har hittills haft ett årligt bidrag på cirka 4,2 miljoner kronor från Tillväxtverket, men finansieras huvudsakligen av lokala och regionala aktörer, bl.a. lärosäten, Regionförbund, kommuner och näringsliv, vilket påverkar de-

⁸ ben Salem Dynehäll och Lärk Ståhlberg (2014).

ras omfattning och inriktning.⁹ Även många av de Innovationskontor som inrättades vid universitet och vissa högskolor i samband med de senaste forskningspropositionerna har i dag vissa insatser för att öka entreprenörskapet bland studenter.

Intresset för eget företagande bland unga är stort. Nästan sju av tio personer i gruppen 18 till 30 år kan tänka sig att bli företagare.¹⁰ Trots det har andelen unga entreprenörer, upp till 35 år, minskat trendmässigt sedan 2012¹¹, vilket tyder på ett fortsatt behov av insatser för att öka intresse och kunskap om entreprenörskap och företagande bland unga. Frågan är hur väl rustat det nuvarande utbildningssystemet är för att fånga upp intresset hos den yngre generationen på ett sätt som gagnar samhället i stort.

5.3 Svensk FoU i internationell jämförelse

Sverige har historiskt haft en stark ställning inom såväl FoU som innovation. Men redan 2012 konstaterade OECD i sin analys av svensk forskningspolitik att det behövdes nya insatser för att Sverige inte ska tappa sin position. Under de senaste decennierna har ägandet blivit allt mer internationaliserat, tidigare svenska storföretag har nu både amerikanska, europeiska, kinesiska och indiska ägare. I förlängningen av förändrade ägandestrukturer förväntas forskningen i än högre utsträckning lokaliseras till de regioner och länder som har de bästa förutsättningarna för viss typ av forskning.

Storföretagsberoendet är en bidragande orsak till Sveriges minskade FoU-intensitet, definierat som FoU-kostnader som andel av BNP.¹² Under 2013 låg Sveriges FoU-intensitet på 3,3 procent, vilket är en minskning från toppnoteringen 4,1 procent 2001.¹³ Sverige satsningar på forskning och utveckling överstiger dock fortfarande både EU- och OECD-genomsnittet (figur 5.1). Samtidigt är stora FoU-satsningar ingen garanti för en uthålligt hög tillväxt. Under

⁹ Varje år genomför Drivhusen över cirka 2 000 rådgivningstillfällen, vilket resulterar till över 1 000 nya företag. Av dessa finns cirka 70 procent kvar efter 3 år.

¹⁰ Tillväxtverkets (2012).

¹¹ GEM (2015).

¹² Även om en viss ökning kunnat noteras för 2015 (SCB (www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/Forskning/Forskning-och-utveckling-i-Sverige---oversikt-internationella-jamforelser-mm/8719/8726/Behallare-for-Press/408696/)).

¹³ Notera att detta var ett exceptionellt år, delvis till följd av omfattande upphandling av externa konsulter inom IT-sektorn under en högkonjunktur.

2000-talet såg sambandet mellan FoU-satningar i förhållande till BNP och BNP-tillväxt per capita till och med ut att vara negativt (figur 5.2).¹⁴ Det speglar sannolikt olika förutsättningar bland OECD-länderna att omvandla forskning till samhällsnytta, dvs. förutsättningar för innovation, nya och växande företag.¹⁵

Även som vetenskapsnation tycks Sveriges ställning ha försämrats något. När fältnormerade citeringar används som indikator placerar vi oss lägre än länder som Danmark, Nederländerna och Schweiz men högre än t.ex. Norge. Vad gäller artiklar som är bland de tio procent mest citerade i världen presterar vi sämre än Belgien, Danmark, Nederländerna, Schweiz och Singapore men högre än Finland och Norge. Samtidigt har svenska forskare en hög grad av internationella forskningssamarbeten, medan samarbeten med mellan näringsliv och forskning vid universitet och högskolor och industriforskningsinstitut är mer blandat när vi jämför oss med liknande länder.¹⁶

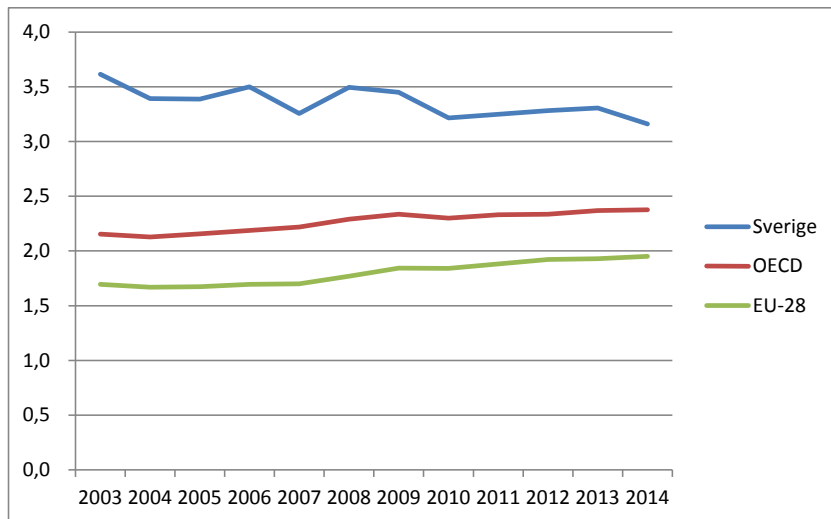
För att Sverige även i framtiden ska vara en attraktiv plats för forskning och innovation är det avgörande att förutsättningarna är i paritet med omvärldens. Goda generella villkor behöver kombineras med kreativa mötesplatser där såväl stora som små och nyetablerade företag finns representerade, liksom en god tillgång till relevant kompetens.

¹⁴ Detta samband förändras inte om t.ex. FoU som skett för flera år sedan relateras till tillväxt i dag. Notera att det inte är ett kausalt samband och på mer disaggregerad nivå (t.ex. industrinivå) finns ofta ett positivt samband mellan FoU och olika tillväxtmått.

¹⁵ En annan komplicerande faktor är de ofta långa tidsintervallen mellan investeringar och effekter av forskning.

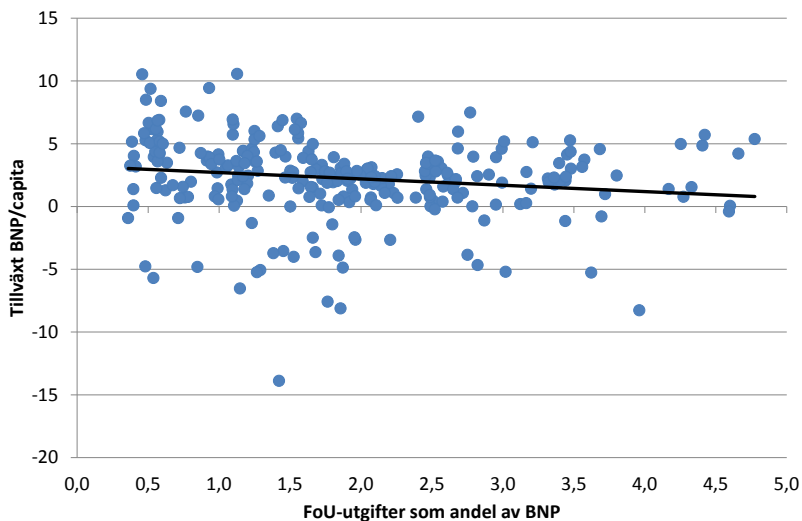
¹⁶ Se www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2016/09/prop.-2016171/
Se också Öquist och Benner (2012).

Figur 5.1 Privata och offentliga satsningar på FoU som andel av BNP



Källa: OECD Science, Technology and R&D Database, augusti 2015. OBS! Inkluderar vissa schablonbaserade pålagor på personalkostnader, som varierar med konjunktur.

Figur 5.2 Sambandet mellan årlig BNP-tillväxt och FoU-satsningar i 33 OECD-länder, 2001-2009 (procent)



Källa: Braunerhjelm (2012).

5.3.1 Näringslivets FoU-investeringar i Sverige minskar

Den största delen av den FoU som sker i Sverige finansieras och utförs av privata företag, knappt 80 procent av total FoU. Näringslivets satsningar på FoU ligger dessutom på en betydligt högre nivå än i de flesta andra länder. Historiskt avspeglar detta starka storföretag inom tekniskt och forskningsmässigt avancerad industri, en god kompetensförsörjning från svenska lärosäten och flera starka forsknings- och klustermiljöer.

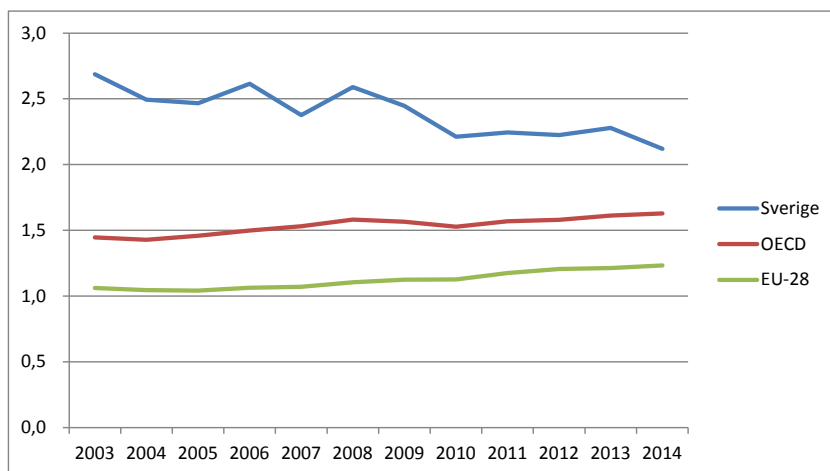
Samtidigt finns det oroande tendenser. Företag som Astra Zeneca, Sony Mobile och Ericsson har under senare år dragit ned sin forskning i Sverige.¹⁷ Statistik från OECD visar också att de privata FoU-investeringarna sjunkit som andel av BNP under en tioårsperiod. Enligt SCB har företagets satsningar på FoU som andel av BNP minskat sedan 2009.¹⁸ Under samma period har de offentliga satsningarna visserligen ökat något, men de privata forskningsinvesteringarna är av naturliga skäl mer direkt riktade mot kommersialisering och tillämpning i näringslivet.

Utvecklingen av de privata investeringarna i FoU bestäms till stor del av besluten i ett fåtal storföretag. I Andersson m.fl. (2012) visas att FoU-satsningarna domineras av större företag, där de 30 största företagen dominerar med en andel på cirka 80 procent. Dessa företag verkar ofta i ett antal olika länder och kan fritt välja var de lokaliserar sin forskning och utveckling. En avgörande fråga är om Sverige är ett tillräckligt attraktivt land för dessa företags framtida FoU-satsningar. Även om de privata investeringarna är stora i dag kan minskningen under senare år tyda på att Sverige håller på att förlora sin attraktionskraft vad gäller FoU-verksamhet (figur 5.3).

¹⁷ Ericsson har nyligen aviserat ytterligare nerdragningar men det är oklart hur det slår mot FoU-delarna (se www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/beskedet).

¹⁸ Samtidigt finns det uppgifter på att utvecklingen kan vara på väg att vända. Enligt preliminär statistik från SCB ökade företagets satsningar på FoU med 6 miljarder kronor mellan 2013 och 2015. Det bör dock noteras att uppgifterna är osäkra och kan komma att revideras. Källa: www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/Forskning/Forskning-och-utveckling-i-Sverige---oversikt-internationella-jamforelser-mm/8719/8726/Behallare-for-Press/408696/

Figur 5.3 Företagens utgifter för FoU som andel av BNP



Källa: OECD Science, Technology and R&D Database, augusti 2015.

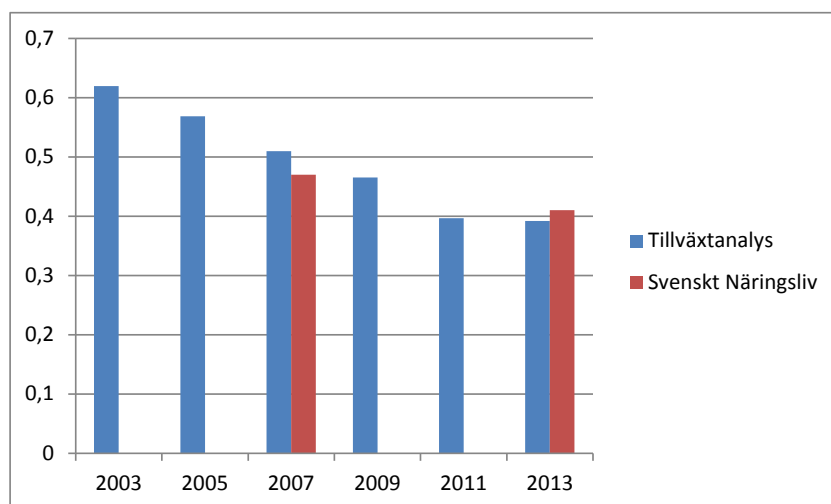
I vilken utsträckning nedgången speglar att nya FoU-satsningar förläggs till andra länder är föremål för diskussion. I Tillväxtanalys (2014) är slutsatsen att forskningen inte flyttar från Sverige. I denna studie följs svenskägda storföretag under hela 2000-talet och där konstateras att den svenska andelen av deras utgifter för FoU legat relativt konstant under hela tidsperioden. I motsats till denna bild visar Svenskt Näringsliv (Görnerup 2015) på en minskning av Sveriges andel av storföretagens FoU-utgifter, från 46 till 40 procent under 2000-talet.

Det finns flera förklaringar till att resultaten skiljer sig åt. För det första är det inte samma storföretag som undersökts. En svaghet i Tillväxtanalys studie är att endast svenskägda företag undersöks och en betydande del av den FoU som bedrivs i Sverige utförs och finansieras av utlandsägda företag. Urvalet innebär bland annat att Astra Zenecas avveckling av forskningen i Södertälje inte syns i statistiken. Samtidigt bör det poängteras att även Svenskt Näringslivs undersökning är osäker, eftersom de endast har uppgifter från fem företag. En ytterligare orsak till att undersökningarna skiljer sig åt är

att FoU-utgifterna inte alltid redovisas i rätt land. I Tillväxtanalys (2015) konstateras att vissa koncerner redovisat årsverken¹⁹ för FoU i länder där de inte haft några utgifter för forskning och utveckling.

Det kan i många fall vara lättare att få fram fördelningen av årsverken inom koncernerna. När detta mått används sammanfaller också statistiken från Tillväxtanalys och undersökningen från Svenskt Näringsliv betydligt bättre (figur 5.4). Bland de företag som Tillväxtanalys undersöker har andelen årsverken inom FoU som utförs i Sverige sjunkit från 51 till 39 procent mellan 2007 till 2013, vilket får anses vara ett förhållandevis dramatiskt fall. Motsvarande andel bland de företag som Svenskt Näringsliv undersöker har minskat från 47 till 41 procent.

Figur 5.4 Andel av koncernernas årsverken inom FoU som utförs i Sverige



Källa: Tillväxtanalys (2015) och Görnerup (2015).

En förklaring är att många större företag lagt ut en stor andel av sin forskning, ofta till utländska företag inom den egna koncernen. Mellan 2003 och 2007 ökade företagens utgifter för utlagd FoU. Under finanskrisen 2008–2009 sjönk utgifterna för att åter öka under 2011–2013. Av totalt 85,9 miljarder i privata FoU-utgifter år 2013 uppgick

¹⁹ Ett årsverke inom FoU motsvarar en arbetsinsats för en heltidsanställd person som ägnar hela sin tid åt forskning och utveckling.

kontrakterad FoU till 31,8 miljarder, varav merparten gick till utlandet. Under perioden ökade utgifterna för FoU mer bland tjänsteproducerande företag, inklusive fristående konsulter och kunskapsbase-
rade företag, än för varuproducerande.²⁰

Huruvida Sveriges attraktionskraft för att locka nya FoU-investeringar försvagats kan diskuteras. Det bör icke desto mindre vara en politiskt högprioriterad uppgift att bidra till att fler ny- och expansionsinvesteringar i FoU förläggs till Sverige. Lokaliseringsbesluten beror på flera olika faktorer. En av dessa är tillgång till dynamiska och innovativa miljöer med internationellt högkvalitativ forskning och kompetensförsörjning.²¹ En annan är kostnaderna (givet en viss kvalitetsnivå). Forskarlönerna, liksom beskattningen av dessa, varierar från land till land. Dessutom erbjuder vissa länder och regioner kraftiga subventioner till de företag som väljer att etablera sina FoU-satsningar där.

Även andra faktorer påverkar lokaliseringen av särskilt utvecklingsdelen inom FoU. Ofta är dessa satsningar inriktade på lokala marknader, särskilt i nya och växande ekonomier. Sverige som är en relativt liten marknad för globala företag har i just detta perspektiv ingen naturlig konkurrensfördel.

Slutsatsen är att Sverige fortfarande ligger väl till när det gäller företagets satsningar på FoU men att det finns en nedåtgående trend, särskilt när vi tittar på andel av koncernernas FoU-årsverken som sker i Sverige. Vi saknar dock underlag avseende omfattningen på forskningsverksamheten hos konsulter och underleverantörer.

Ur ett tillväxt- och välståndsperspektiv är det viktigt att Sverige behåller sin position i toppen. De utvecklingsenheter som lokaliseras i närheten av stora marknader är det svårt för Sverige att konkurrera om. Däremot är det nödvändigt att kostnaderna för FoU på marginalen inte är högre än i andra länder och att våra lärosäten håller en internationell toppnivå inom flera olika forskningsområden. OECD (2012) lyfter fram vikten av att FoU-satsningarna ökar i mindre företag. Bland annat pekar OECD på möjligheterna med skatterabatter för små och medelstora företag.

²⁰ SCB (2013).

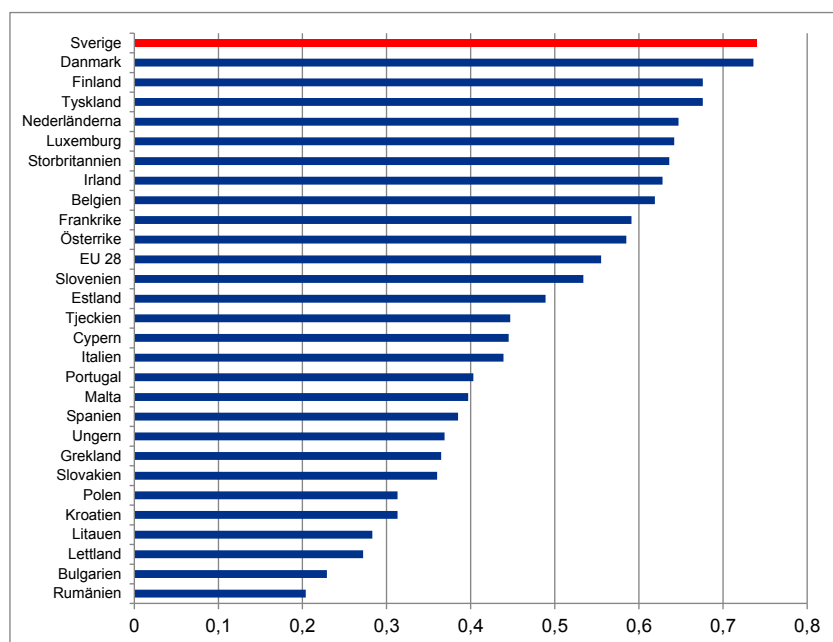
²¹ Feldman och Kogler (2010) visar att just inom teknologi- och kunskapsintensiva branscher är klusterbildningar vanligt och universiteten spelar ofta en avgörande roll.

5.3.2 Leder svensk FoU till innovation?

Om forskningen ska omsättas till innovationer förutsätter det goda kontaktytor mellan såväl universitet/högskolor och näringslivet som med offentlig sektor. Samt att det finns förutsättningar för spridningsmekanismer mellan företag som t.ex. arbetskraftsrörlighet (se kapitel 2).

Sverige har under flera år toppat EU:s innovationsranking och gör så även 2015 som framgår av figur 5.5 (EU-kommissionen 2015). Det är positivt men gräver man något djupare i statistiken finns tecken på att Sverige som nation inte får tillräcklig utväxling på de omfattande FoU-satsningar som görs.

Figur 5.5 Innovationsindex



Källa: EU-kommissionen (2015).

Innovationsrankingen baseras på en rad underliggande variabler, både på input- och output-sidan. Bland de förstnämnda märks särskilt offentlig finansierad FoU och bland de senare kan noteras export av kunskapsintensiva tjänster och intäkter från omvärlden för

licenser och patent. Mer exakt består EU-kommissionens innovationsindex av åtta delområden (som i sin tur är sammansatta av en rad olika variabler) varav ekonomiska effekter är ett. Inom övriga sju delområden ligger Sverige över EU-genomsnittet (100), men just när det gäller ekonomiska effekter ligger vi under (tabell 5.1). Inom området ekonomiska effekter finns till exempel medium- och högteknologiska produkters bidrag till handelsbalansen, kunskapsintensiva tjänsters andel av tjänsteexporten samt licens- och patentintäkter från övriga världen. Sverige har dessutom tappat i ranking under de senaste åtta åren, trots omfattande satsningar i senare års forsknings- och innovationspropositioner.

Tabell 5.1 Innovationsindex för Sverige uppdelat på delområden. EU=100

Mänskliga resurser	242
Öppna och högkvalitativa forskningssystem	252
Finansiering och stöd	134
Företagsinvesteringar	151
Samverkan och entreprenörskap	154
Intellektuella tillgångar	144
Innovatörer	125
Ekonomiska effekter	98

Källa: EU-kommissionen (2015).

Professor Charles Edquist vid Lunds universitet har i flera sammanhang kritiserat EU-kommissionens ranking för att vara missledande. Han menar att det är fel att blanda input- och outputfaktorer. I stället delar han upp dessa och jämför sedan output med input på ett liknande sätt som vid produktivitetmätningar. Sverige placerar sig då på plats 24 av 28 EU-länder. Orsaken är att Sveriges höga placering vad gäller inputfaktorerna inte motsvaras av placeringen på outputsidan (Edquist och Zabala-Iturriagoitia 2015).

Det bör understrykas att det finns kritik mot den metod som Edquist och Zabala-Iturriagoitia använder. Genom att outputmåttet divideras med inputmåttet gynnas länder som satsar förhållandevis lite på forskning och innovation. Exempelvis placeras sig länder som

Bulgarien och Rumänien bland de fyra bästa EU-länderna. Normalt räknas inte dessa ekonomier till de mest innovativa och värdeskapande inom EU.

Sammanfattningsvis framgår att Sverige fortfarande framstår som en stark kunskapsnation i en internationell jämförelse. Universiteten och högskolorna är hörnstenarna i svensk FoU-politik. Här produceras huvuddelen av svensk grundforskning. Här finns också rekryteringsbasen för företag verksamma i Sverige som ska klara sig i en hårdnande internationell konkurrens. Och här sker samverkan med såväl stora som små företag och offentlig sektor. Men de försvagningar som redogjorts bör föranleda åtgärder. Vi återkommer till dessa.

5.4 Ambitiösa satsningar i forsknings- och innovationspropositionerna 2008 och 2012

I samband med forsknings- och innovationspropositionerna 2008 och 2012 har den svenska regeringen tagit flera initiativ för att öka prestationerna i det svenska forsknings- och innovationssystemet. Perioden karaktäriseras av en markant ökning i FoU-satsningarna, totalt nio miljarder kronor. De ökningarna som har prioriterats är i huvudsak direkta basanslag till högskolor och universitet, samt satsningar på så kallade strategiska forsknings- och innovationsområden. Propositionernas viktigaste satsningar kan sammanfattas i följande punkter:²²

Propositionen 2008:

- Kraftiga ökningarna av anslagen till FoU. De samlade utgiftsökningarna utgör SEK 5 mdr, 2012.
- Överlag har breda och relativt generella anslag prioriterats, men de största ökningarna sker i traditionellt innovativa områden som medicin och teknik. Starkare incitament för högre utbildningsinstitutioner att kommersialisera framtida innovationer.
- Skapandet av RISE Holding, i syfte att samla (flertalet av) de svenska industriforskningsinstituterna under ett tak.

²² Fördelning på utgiftsområde, ändamål och mottagare, se utredningens delrapport. Inlagan räknades inte som ett delbetänkande. "Från forskning till innovation".

- Innovationskontor introducerades vid högre utbildningsinstitutioner.²³
- Satsningar på ”strategiska forskningsområden” inom medicin, teknik och klimat.
- Konkurrensutsättning vid fördelning av basanslag till universitet och högskolor (10 procent enligt indikatorerna citeringar och externa medel)

Propositionen 2012:

- En total utgiftsökning om SEK 4 mdr (i tillägg till de utgiftsökningar som skedde i tidigare proposition), gradvis fram till 2016.
- Fortsatta generella satsningar på lärosätena och på traditionellt innovativa områden som medicin och teknik. Etablering av ytterligare fyra innovationskontor.²⁴
- Strategiska innovationsområden introduceras.
- Ökat stöd till forskning inom livsvetenskap, gradvis fram till 2016, då ökningen förväntas vara närmare 600 mkr per år.
- Ytterligare steg har tagits mot att belöna kvalitetsforskning, samt för att öka inslagen av kollegial bedömning i ansökningsförfarandet.
- Två nya större program initieras vid Vetenskapsrådet, i syfte att gynna forskning vid forskningsfronten, och för att göra Sverige mer attraktivt för internationell spetskompetens.

5.4.1 Basanslag och forskningens kvalitet

Utöver ökade basanslag och nya former för samverkan konkurrensutsattes tio procent av lärosätenas forskningsanslag i propositionen 2008. Avsikten var att högre kvalitet i forskningen skulle ge större anslag och lärosätena skulle därmed få incitament att sträva mot ex-

²³ Uppsala universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska Institutet, Kungliga tekniska högskolan och Chalmers, samt ett gemensamt innovationskontor för Mittuniversitetet, Karlstads Universitet, Örebro Universitet och Linnéuniversitetet.

²⁴ Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Stockholms universitet och Sveriges lantbruksuniversitet.

cellens i forskningen. Bedömningen av kvalitet skulle ske på två sätt. Dels genom att mäta vetenskaplig produktion och antal citeringar som vägs samman i ett så kallat bibliometriskt index, dels genom att räkna summan av externa anlag. Dessa två kvalitetsindikatorer väger lika tungt. För att inte effekterna av omfördelningen skulle bli alltför stor infördes en särskild viktning som tog hänsyn till att vissa vetenskapsområden hade lättare att attrahera externa medel jämfört med andra. År 2014 utökades den konkurrensutsatta delen av basanslagen till 20 procent, fortfarande baserat på det bibliometriska indexet och förmågan att attrahera externa medel.

Sverige har en internationellt sett hög andel forskningsmedel som går till universitet och högskolor. Under 2014 uppgick Sveriges offentliga FoU-utgifter till ungefär 33 miljarder kronor. Det motsvarar 3,8 procent av den totala statsbudgeten, eller 0,9 procent av den totala bruttonationalprodukten (BNP). Universitetens och högskolornas andel är drygt 16 miljarder, eller ganska exakt 50 procent. I realiteten omfattar dock anslagen som går till universitet och högskolor en betydligt högre andel än så, eftersom finansiering även utgår från andra politikområden och forskningsfinansierande myndigheter, exempelvis Vinnova, Vetenskapsrådet, Formas och Forte.

Det är för tidigt att avgöra om den delvisa konkurrensutsättningen av basanslagen inneburit att lärosätena ökat sina satsningar på kvalitet och relevans. En rapport från Universitetskanslerämbetet (Kesselberg 2015) visar att omfördelningen i praktiken varit låg. Även om resursökningen till universiteten varit betydande är det bara 125 miljoner kronor som bytt ägare i omfördelningen under den undersökta perioden. Att omfördelningen inte blivit större beror också på politiska beslut. Bland annat har vissa minimiresurser garanterats för en del lärosäten, vilket medfört att den konkurrensutsatta delen av basanslagen legat under 10 procent.

Trots att omfördelningen varit relativt liten i praktiken så kan den ändå ha fått vissa effekter. En förutsättning för att det nya ekonomiska styrsystemet ska fungera är att lärosätena har en liknande styrning av resurserna inom sin egen organisation. Annars saknas incitament för personalen att ändra sitt sätt att arbeta. En studie från Svenskt Näringsliv (Görnerup 2013) visade att sedan konkurrensutsättningen av basanslagen infördes hade de flesta lärosäten i undersökningen infört en prestationsbaserad fördelning till fakulteterna. Även inom fakulteterna hade fördelning efter prestation till institu-

tionerna ökat i omfattning. Författarens slutsats är att regeringens nya fördelningsmodell har haft ett visst genomslag. Samtidigt är det många faktorer som påverkar utvecklingen, inte minst strävan att förbättra sin position på de olika rankinglistor som nämnts ovan. I takt med att rekryteringen av studenterna blir allt mer global blir också rankingen allt viktigare.

I ett längre perspektiv är det tveksamt om en blygsam omfördelning verkligen kommer att leda till ökade satsningar på kvalitet. I en genomgång av systemen i omvärlden (Tillväxtanalys 2012) konstaterades att erfarenheterna från USA visade att den resultatbaserade finansieringen inte kan vara alltför liten om målen ska uppfyllas. Även i t.ex. Singapore har en dubbling av de konkurrensutsatta medlen genomförts.

Vi anser att en fortsatt konkurrensutsättning av basmedel kommer att bidra till en ökad kvalitet på forskningen. En kritik som riktats mot bibliometriska mått är dessa skulle vara alltför trubbiga och att granskning av sakkunniga (så kallad kollegial- eller panelgranskning) är en bättre metod. I Vetenskapsrådets rapport 2014 lämnas ett exempel på hur detta skulle kunna göras. Samtidigt har även panelgranskning brister. Det är kostsamt och tidsödande, och också svårt att garantera att helt objektiva bedömningar genomförs. Vidare kan det sägas att panelgranskningen ändå sker indirekt när citeringar mäts, eftersom artiklar i vetenskapliga tidskrifter granskas av sakkunniga.

5.4.2 Initiativ för ökad samverkan mellan aktörer

Sverige har traditionellt haft en struktur med starka universitet och högskolor, men en svag institutssektor, med små sektorsinriktade forskningsinstitut.²⁵ För att inte riskera en fragmentering av de då relativt begränsade resurserna i forskningssystemet valde Sverige tidigt att lägga uppdraget om forskningssamverkan med näringsliv direkt hos universiteten, istället för att etablera fristående forskningsinstitut, som i exempelvis Nederländerna och Tyskland.

²⁵ Ett av skälen är den så kallade "svenska modellen" som introducerades som ett resultat av Malm-kommissionen redan 1942.

Enligt högskolelagen (SFS 1992:1434) har högskolor och universitet en uttalad uppgift att förutom forskning och utbildning även "samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta." Hittills har detta arbete bland annat tagit sig uttryck i upprepade försök att stärka de svenska industriforskningsinstitutens roll som en länk mellan forskning och innovation. Nyttiggörandet rättfärdigar att stora offentliga resurser satsas på forskningen vid landets lärosäten.

I samband med forsknings- och innovationspropositionerna togs ett antal initiativ för att öka kontaktytorna mellan särskilt näringslivet och akademien. Dessa initiativ bestod bland annat av en konsolidering av forskningsinstituterna genom etableringen av Research Institute of Sweden (RISE), som i dag äger SP, Innventia och Swedisch ICT samt 40 procent av Swerea. Rise omsätter cirka tre miljarder och har 2 500 anställda varav 70 procent är forskare. Ytterligare satsningar på samverkan var de Strategiska Forskningsområden (SFO) respektive Strategiska innovationsområden (SIO), samt etablerandet av innovationskontor.

En fråga som regelbundet debatteras när det gäller akademins roll förentreprenörskap och innovation är det så kallade "lärarundantaget".²⁶ I lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar (SFS 1949:345) regleras i vilken utsträckning arbetsgivaren har rätt att överta rätten till arbetstagares patenterbara uppfinningar. I paragraf 1 undantas "lärare vid universitet, högskolor eller andra inrättningar som tillhör undervisningsrätten" från lagen. En forskare anställd på ett universitet eller en högskola har därför i utgångsläget full äganderätt till forskningsresultaten, även då de kommer till under arbetstid, om inte annat överenskommit. Genom praxis har det patenträttsliga undantaget kommit att utvidgats också till det upphovsrättsliga området.²⁷ Under senare år har flera Europeiska länder (Danmark, Finland, Norge, Tyskland, m.fl.) valt en annan väg och avvecklat motsvarigheten till lärarundantaget, inspirerade av USA:s Bayh-Dole Act från 1980 (som innebär att lärosätena äger "idéerna").

²⁶ Se t.ex. Högskoleutredningen (SOU 1992:7) och SOU 1998:128.

²⁷ När forskare utför kontraktsforskning för företag eller under civilrättsligt reglerade avtal med sin arbetsgivare kan lärosätet ta en starkare kontrollrätt och ägarandel, och den anställda kan avskriva sig sina rättigheter i större eller mindre del (Åstebro, 2016).

Målet för kunskaps- och tekniköverföring från universitet till samhälle är en snabb och bred spridning för största möjliga samhällsnytta. Professor Thomas Åstebro har på uppdrag av utredningen studerat vilket system som är bäst lämpat för att teknik och kunskap som utvecklats vid svenska universitet och högskolor också ska kommersialiseras.²⁸ I europeiska länder som frångått lärarundantaget tyder resultaten – efter drygt tio år – snarast på en lägre sannolikhet att anställda ska patentera, en minskad samverkansfrekvens med industri, färre nystartade företag genom spin-offs och lägre kvalitet på de patent som tagits fram. I Kanada, där det är upp till respektive universitet att besluta om universitetet eller den anställda ska äga rätten till forskningsresultat, kan inga säkerställda effekter av det ene eller andra systemet konstateras. Enligt en studie av de tio mest produktiva universiteten när det gällde tekniklicensiering 2004–2008 så producerade universitet som ägde rättigheterna fler licenser och patent, medan universitet med lärarundantag resulterade i fler spin-offs (Tantiyaswasdikul, 2013). Sammantaget pekar den empiriska forskningen på att ett avskaffande av lärarundantaget närmast har negativa effekter utifrån ett samverkans- och spridningsperspektiv.

Likaså betonar Åstebro att förväntningarna på inkomster från universitetens insatser för att stimulera licensiering och patentering ofta är överdrivna. Inkomster från försäljning och licensiering av immaterialrätt kan bara undantagsvis kompensera för universitetens kostnader för att hävda immaterialrätt. Avgiftsbelagda tjänster är ur ett samhällsperspektiv mer optimalt än att ta ägandeandel i immaterialrätt/nya företag.

Kommersialisering av immaterialrätt i form av licensiering eller etablering av nya företag är emellertid bara ett par sätt som kunskap kan komma samhället tillgodo. Andra mekanismer kan vara väl så viktiga och handlar exempelvis om extern rekrytering av högtbildade studenter, publicering av forskningsresultat, konferenser och seminarier, samverkansarrangemang, kontraktsforskning, konsultuppdrag eller entreprenöriella aktiviteter som inte bygger på immaterialrätt skapad vid ett lärosäte.

Hur väl kunskaps- och tekniköverföring från universiteten till andra samhällsaktörer fungerar i andra länder beror på de incitament som lagstiftningen skapat, kvalifikationerna hos de anställda samt

²⁸ Åstebro (2016).

deras arbetsmetoder. Svenska tekniköverförings- och innovationskontor tycks (dock baserat på begränsat underlag) vara mer orienterade mot att understödja skapande av nya företag av akademiker och forskare, medan licensiering av immaterialrätt till etablerade företag praktiseras relativt sett mindre i Sverige. Skillnaderna mellan olika universitet tycks dessutom vara stora i Sverige.

Vår slutsats är att det i dagsläget inte finns tillräckliga motiv till att avskaffa lärarundantaget och att det inte heller utgör något Alexanderhugg för att förbättra samverkan mellan akademi och näringsliv. Däremot är det angeläget att lärosätena ser en direkt koppling mellan samverkansinsatser och deras basanslag.

5.5 OECD:s utvärdering av svensk forsknings- och innovationspolitik

OECD fick under 2015 i uppdrag av den svenska regeringen att göra en genomlysning av svensk innovationspolitik, med speciellt fokus på vissa insatser som lanserats i samband med de två senaste forskningspropositionerna: dels på insatser för att höja den vetenskapliga kvalitén i forskningen, dels på initiativ för ökad samverkan mellan olika aktörer inom forsknings- och innovationssystemet. I den senare delen av uppdraget ingick bland annat att studera forskningsinstitutens roll, lanseringen av programmen Strategiska innovationsområden (SIO) och Utmaningsdriven innovation (UDI), samt initiativ för ökat deltagande i Europeiska forsknings- och innovationsaktiviteter.

5.5.1 Vetenskaplig kvalitet

OECD konstaterar i sin studie att även om basanslaget till forskning har ökat väsentligt, så har beroendet av extern finansiering inte minskat i motsvarande grad. Ett av skälen, menar de, är att basanslagen använts för rekrytering av forskare, vars löner i viss mån varit beroende av förmågan att attrahera extern finansiering. Det finns enligt OECD inte heller några belägg för att en ökad andel basanslag till forskning per automatik skulle bidra till bättre resultat. Danska och schweiziska universitet har ett högt basanslag till forskning och goda resultat enligt bibliometriska mått. Samtidigt har brittiska universi-

tet ett lika högt forskningsresultat, trots betydligt lägre basanslag till forskning. I den svenska forsknings- och innovationspropositionen 2008 infördes en modell där en mindre del av basanslaget konkurrensutsattes och kopplades till forskningsresultat. Andelen fördubblades till 20 procent i 2012 års proposition. Enligt OECD har denna förändring hittills bara haft en marginell påverkan på fördelningen av basmedel till enskilda universitet.

OECD konstaterar att resultaten av de svenska satsningarna för att höja kvalitén i den vetenskapliga forskningen är begränsade. Svenska lärosäten rankas också relativt lågt i ett internationellt perspektiv. I Academic Ranking of World Universities placerar sig Karolinska Institutet på 48 plats och Uppsala universitet på plats 61. I rankingen från Times Higher Education (2015) rankas återigen Karolinska Institutet högst av de svenska universiteten, med en 44 plats, medan Stockholms och Uppsala universitet delar plats 98. I topp ligger Caltech, före Harvard och Oxford. Det bör påpekas att rankingen inte enbart avser forskningen på de olika lärosätena utan även undervisning och internationalisering. En invändning som kan resas mot att fokusera på rankinglistor av hela lärosäten är att dessa inte säger något om nivån på forskningen inom enskilda discipliner. I studier av specifika discipliner uppvisar svenska lärosäten bättre resultat. Karolinska institutet är exempelvis ledande i Europa inom life science och KTH återfinns bland de tio främsta inom teknikområdet.

Slutligen pekar OECD också på otydlig styrning och otydlighet i ansvarsfördelning inom universiteten. Starka forskare och ett svagt strategiskt ledarskap tycks utgöra ett hinder för många universitet att bidra till nationella prioriteringar och förväntningar om samhällsrelevans. De menar att Sverige, i jämförelse med andra länder, har en större respekt för akademisk frihet i forskningen.

5.5.2 Samverkansinitiativ

Ett av initiativen gällde etableringen av så kallade *Strategiska forskningsområden* (SFO), som gav universiteten möjlighet att konkurrera om medel för att förstärka utvecklingen av prioriterade forskningsområden som bedömdes vara av strategisk betydelse. Också Vetenskapsrådets (2015) har utvärderat denna satsning och konstaterade att det var ett fåtal universitet med tydliga strategier som kun-

nat dra mest nytta av dessa satsningar. Utan ett tydligt fokus riskerar satsningen att få begränsad påverkan på universitetens specialiseringsgrad. OECD byggde på kritiken och hävdade att universiteten i alltför låg grad lyckats involvera näringsliv och andra intressenter, vilket innebär att samhällsrelevansen och användbarheten i resultaten riskerar att begränsas. I de efterföljande satsningarna på *Utmaningsdriven innovation* (UDI) och *Strategiska innovationsområden* (SIO) i forskningspropositionen 2012 fanns däremot en uttalad ambition om samverkan mellan aktörer i olika sektorer, i syfte att lösa konkreta problem för kunder inom privat eller offentlig sektor. Även det omstrukturerade RISE får anses syfta till en högre grad av samverkan.

Trots sin kritik är OECD i grunden positiv till dessa satsningar, liksom vad gäller industriforskningsinstitutens verksamhet. Enligt OECD är de senare dock väl små och bör stärkas finansiellt. De pekar också på risken att det främst är större företags behov som tillgodoses via RISE. Intresset för utveckling av små och medelstora företag tycks, enligt OECD, hittills ha varit relativt måttligt.²⁹ Beträffande UDI anser OECD att det är för tidigt för en grundligare utvärdering. Satsningen bedöms vara intressant, men omfattningen är begränsad och utan tydliga prioriteringar (top-down) är risken stor att projektportföljen blir fragmenterad, konservativ och kortsiktig, snarare än framåtsyftande.

²⁹ Samtidigt är RISE prioriterade uppgift följande: "Industriforskningsinstitutet inom RISE-gruppen ska med RISE AB som ägare vara internationellt konkurrenskraftiga och verka för hållbar tillväxt i Sverige genom att stärka näringslivets konkurrenskraft och förnyelse".

5.6 Förslag för att utveckla och förstärka lärosätenas forsknings- och utbildningsinsatser

5.6.1 Öka konkurrensutsättningen av universitets- och högskoleforskning

Förslag: Öka den konkurrensutsatta delen av universitets och högskolors basanslag från 20 till 50 procent. Förändringen bör genomföras gradvis under period på fem till tio år. Kriterierna bör göras mer transparenta och omfatta tre delar:

- ett bibliometriskt index
- externa anslag
- ett samverkanskriterium.

Den exakta procentuella fördelningen mellan kriterierna behöver utredas ytterligare och kontinuerligt utvärderas. Medelstilldelningen bör även kompletteras med en kollegial panelgranskning som genomförs förslagsvis vart 5–8 år.

Som vi konstaterat ovan så tycks konkurrensutsättningen av 20 procent av basanslaget hittills ha haft en måttlig inverkan på forskningens kvalitet och relevans. För att ge tydligare effekter behöver den konkurrensutsatta delen av tilldelningen öka och vissa förändringar göras i fördelningskriterierna. Vi anser att nuvarande kriterier, bibliometri och externa anslag, bör ses över och kompletteras med en bredare indikator avseende samverkan med näringsliv och omgivande samhälle. Förutom att vässa lärosätenas forskningskvalitet bör det bidra till en ökad specialisering mellan universitet och därmed bättre förutsättningar för utveckling av en kritisk massa inom specifika forskningsområden.

Den exakta fördelningen mellan de olika kriterierna bör utredas, men tänkbart är att bibliometri och externa anslag (exklusive medel från näringslivet) får andelar på 25 respektive 15 procent, och den nya samverkansindikatorn 10 procent.³⁰ Över vilken tid dessa förändringar

³⁰ På längre sikt kan en eventuell justering bli aktuell.

införs bör beslutas i samråd med berörda parter. Hur fördelningen av resurser styrs måste vara transparent och indikatorerna kan kompletteras med så kallad kollegial panelgranskning vart 5–8 år.

Effekter bygger på transparenta fördelningskriterier

Fördelningskriterierna måste bli mer transparenta. Även om konkurrensutsättningen av basanslagen haft en signaleffekt måste systemet bli mer lättförståeligt om några långsiktiga positiva effekter ska uppnås. I dag finns ingen lättillgänglig genomgång av hur den sammanlagda fördelningen gått till och dessutom har regeringen ändrat storleken på den del av basanslaget som ska fördelas enligt kvalitetskriterierna. Carl Jakobsson³¹ på Vetenskapsrådet beskrev det på följande sätt: ”Om inte jag, som arbetat som analyschef på Vetenskapsrådet i många år, kan förstå hur fördelningen av medel till lärosätena görs utgående från indikatorerna, är det svårt att se hur fördelningsystemet ska kunna fungera som incitament för lärosätena”. På motsvarande sätt bör fördelningskriterierna förtydligas och göras transparenta inom universiteten. Det vill säga fördelningsnyckeln för statliga basmedel måste i möjligaste mån också gälla på lärosätena. Annars kommer inte kvalitetseffekten slå igenom. Duktiga forskare kommer att subventionera mindre duktiga.

Bör bibliometrin följa forskarna?

I dag får lärosätena poäng efter var forskarna var anställda när deras studier publicerades och inte efter var forskarna är anställda nu. Detta gör indexet trögrörigt. Historiska publiceringar får en stor vikt och lärosäten som varit ledande historiskt får mer poäng än de som eventuellt är ledande i dag.

Vår utgångspunkt är att satsningarna på excellens ska leda till att Sverige blir mer attraktivt för dels det internationella forskarsamfundet, dels näringslivets FoU-investeringar. Forskningsintensiva företag är sannolikt mer benägna att lokalisera sin forskning där de ledande forskarna befinner sig nu och inte där de funnits historiskt. De mest meriterade och citerade forskarna kan i regel förväntas söka

³¹ Telefonintervju med Carl Jakobsson på Vetenskapsrådet 2015-09-12.

sig till de universitet som har de starkaste forskningsmiljöerna. Ett system där poäng för publikationer och citeringar följer forskare finns i andra länder. Detta system skulle också kunna leda till en ökad rörlighet och göra det lättare för lärosätena att finansiera rekryteringen av ledande forskare.

Samtidigt har det riktats kritik mot systemet och i en nyligen avslutad utvärdering i Storbritannien (Lord Stern review) avråder man från att fortsätta systemet med portabla bibliometrier. Det anses driva upp lönerna på välpublicerade och välciterade forskare samtidigt som den institution som formade och utbildade forskaren inte får någon utdelning för det. Åsikterna varierar dock och andra föreslår en kompromiss mellan att bibliometrin följer forskaren och att den stannar på lärosätet.³² Frågan bör utredas vidare innan beslut tas.

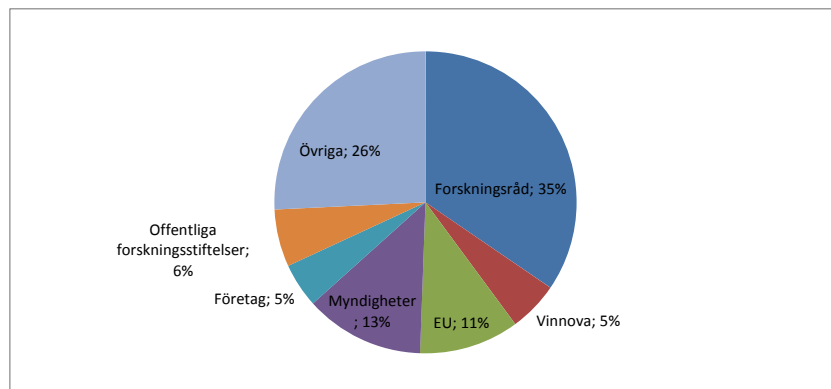
Vidare måste viktningen av det bibliometriska indexet för olika lärosäten kontinuerligt utvärderas och kommuniceras. Inom vissa discipliner används av naturliga skäl det svenska språket, likaså kan det finnas olika publiceringstraditioner och möjligheter, vilket påverkar citerings- och publiceringskvantiteter.

Externa anslag

I Flodström (2011) föreslogs att medelstildelning skulle baseras även på intäkter från uppdragsutbildning och uppdragsforskning. Förmågan att attrahera externa medel kan sägas vara ett mått på forskningsrelevans, eftersom en stor andel avser medel från forskningsfinansiärer, som forskningsråd och offentliga forskningsstiftelser. Som samverkansmått är externa anslag mer osäkert. Exempelvis kommer endast cirka 5 procent av de totala externa medlen direkt från företag (figur 5.6).

³² Se https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541338/ind-16-9-ref-stern-review.pdf och <https://charteredabs.org/reflections-lord-sterns-review-ref-key-points/>

Figur 5.6 Fördelning på olika finansiärer av de externa medel som ligger till grund för fördelningen av basanslaget 2014.³³



Källa: Universitetskanslerämbetet.

Medlen från Vinnova är ofta kopplade till samarbeten med näringslivet, men inte alltid. Även om dessa intäkter inkluderas är andelen med tydlig näringslivskoppling endast cirka 10 procent av de totala externa medlen. I vilken grad övriga anslag utgörs av forskningsfinansiering eller samverkansprojekt är svårt att avgöra. Vi bedömer därför att detta inte ger tillräckliga incitament för lärosätena att arbeta för ökad samverkan med näringslivet och det omgivande samhället.

Enligt data från Universitetskanslerämbetet har intäkterna från uppdragsforskning för både svenska och utländska företag minskat sedan mitten av 2000-talet, samtidigt som intäkterna från statliga myndigheter varit relativt konstant. Däremot har bidragen till forskning och utbildning från företag i Sverige ökat, framför allt vid Karolinska institutet (KI).

Vi menar att medel från näringslivet måste få större betydelse för universitetens- och högskolornas ekonomi för att stimulera samverkansuppgiften. Därför anser vi att medlen från näringslivet ska lyftas ut från den tilldelning som styrs av externa medel och istället utgöra

³³ I "Övriga" ingår bland annat kommuner och landsting, stiftelser, cancerfonden och hjärt- och lungfonden.

grunden för de 10 procent av basanslagen som – tillsammans med de kriterier som diskuteras nedan – ska fördelas efter hur väl samverkansuppgiften sköts.³⁴

Ekonomiska incitament för samverkan

Under senare år har ett omfattande arbete inletts för att utveckla lärosätenas samverkansuppgift och att ta fram modeller och förslag på hur graden av samverkan med det omgivande samhället ska mätas. Några exempel är Vinnovas uppdrag att utveckla en modell för samverkan och Vetenskapsrådets resursfördelningsförslag FOKUS. Den modell från Vinnovas som lämnades på remiss under 2014 utgick från att en samlad bedömning (forskning, utbildning och tillgängliggörande) av kvalitet och prestation skulle göras av en internationell expertpanel med avseende på fyra perspektiv på samverkan: en tydlig och förankrad strategi för lärosätets samverkan med det omgivande samhället, koppling till interna prioriteringar som meritering och resursfördelning, omfattning, utveckling och uppföljning av samverkansaktiviteter, samt samverkansresultat, inklusive värdeskapande i samhället. Bedömningsunderlaget ska utgöras, förutom av bakgrundsinformation och offentlig statistik, av en självvärdering, där lärosätena själva väljer de indikatorer och dokument man vill hänvisa till, och en samverkanspartsvärdering, som Vinnova utformar och skickar till de samverkansparter som lärosätena lyfter fram som viktiga.³⁵

Exempel på mått kan bland annat vara forskarnas deltagande i publika möten, aktiviteter i media, studenternas etablering på arbetsmarknaden och antal företagsstarter.³⁶ Även innovationskontorens återrapportering av ärendeflöden kan visa på graden av samverkan med såväl näringsliv som andra aktörer i innovationssystemet. PRV skulle kunna ta fram ett förslag till hur patentinformation i högre grad kan användas som underlag för forskningsfinansiering.³⁷ Även näringslivets, delar av offentlig sektors (t.ex. hälsa, vård och omsorg) och andra aktörers satsningar i lärosätesanknutna inkubatorer och

³⁴ Det kan finnas anledning att ytterligare utreda i vilken mån innovationssamarbeten med delar av offentlig sektor inom t.ex. hälso- och sjukvård också bör ingå. Det kräver dock andra indikatorer. I andra kapitel berörs alternativa vägar för att etablera den typen av samarbeten.

³⁵ Vinnova (2014).

³⁶ Högskoleverket (2010), Åstebro (2016), m.fl.

³⁷ SOU (2015:16).

samverkansplattformar, bör relativt lätt kunna sammanställas och visa det omgivande samhällets värdering av samverkan. Genom att utomstående betalar lärosätena för detta arbete visas att denna typ av samverkan tillmäts ett ekonomiskt värde. Samtidigt kan detta mått slå mycket olika mellan olika discipliner och någon form av viktning är därför sannolikt nödvändig.

Det behöver dessutom bli tydligare att tillgängliggörande av infrastrukturen är en del av samverkansuppgiften vid universitet och högskolor. Det skulle exempelvis kunna utgöra ett delkriterium vid utvärdering av samverkansuppgiften för medelstilldelning. Det behövs därför en översyn av universitetens regelverk för att klargöra vilka möjligheter och hinder som finns. Exempelvis är det i dag oklart om och hur lärosätena kan ta betalt för användandet av faciliteter och nödvändig kompetens. Dessutom behöver samarbetet mellan industriforskningsinstitutet och lärosätena utvecklas, exempelvis genom samverkansavtal.

Olika mått har sina respektive för- och nackdelar. Avgörande för de mått som används är att de ska vara transparenta, administrativt enkla att hantera och hyggligt rättvisande. Som grund för fördelning av basmedel föreslår vi enkelt sammanställda data som ovan redovisats – medel från näringslivet, inkubatorverksamhet, innovationskontor, acceleratorer, andra campus-baserade samverkansformer (co-working områden, gemensamma labb, etc.) där näringslivet tar en del av kostnaderna, genomslag i massmedia och medverkan i t.ex. offentliga utredningar. Dessa är att föredra framför uppgifter hämtade från fakultet angående deras medverkan i olika sammanhang och möjliga effekter. Det senare spåret kommer att bygga upp intern byråkrati och uppgifterna kommer vara svåra att kvalitetssäkra.

5.6.2 Ställ krav på ledarskapet inom akademien

Förslag: Utveckla ett tydligare ledarskap inom akademien. I dag organiseras ledarskapet inom akademien utifrån en kombination av linjestyrning och kollegial styrning. Det innebär ett oklart mandat och en otydlig ansvarsfördelning vilket försvårar och fördröjer strategiskt viktiga beslut. Låt kollegiala organ i huvudsak ha en rådgivande roll.

Svenska universitet och högskolor präglas enligt OECD på många håll av ett svagt ledarskap, vilket kan spåras till den svenska traditionen av akademisk frihet, med starka forskningsledare. En tidigare utredning (SOU 2015:92) samt Näringslivets forskningsberedning (2016) kommer fram till samma slutsats. I många fall saknas tydliga strategier för verksamhetens inriktning och karriärsvägar för forskare och anställda. Kombinationen av linjestyrning och kollegial styrning leder till en byråkratisk och hierarkisk beslutsstruktur inom universiteten. Anställningsärenden tar i regel mellan 10 och 24 månader.

För att bygga upp starka forskningsmiljöer behövs också tydligare karriärsvägar. En större andel forskare med full finansiering från akademien skulle minska dagens paradox, där ökad basfinansiering av forskningen medför en ökad jakt på extern medfinansiering. Det behövs även en större flexibilitet för att hantera variationer i extern finansiering över tiden.

Det är också viktigt att acceptera att alla universitet och högskolor inte har samma förutsättningar att bygga upp forskningsresurser. Det bristande ledarskapet tycks vara en bidragande orsak till att många universitet och högskolor har haft svårt att göra de prioriteringar som krävs för att framgångsrikt utveckla strategisk forskningskompetens och "excellence". Det är angeläget med en specialisering med utgångspunkt i respektive lärosätets olika förutsättningar. Många högskolor har en stark förankring i det regionala näringslivet och goda förutsättningar att utvecklas inom fokuserade nischer, men bara vissa universitet och högskolor kan konkurrera om att utveckla globala "centers of excellence" inom forskning.

För att utveckla olika styrkeområden måste ledningen få ett tydligt mandat och ansvar för att ta fram strategier som identifierar forskningsområden dit interna resurser ska kanaliseras baserat på

kvalitetskriterier. Vi ställer oss bakom tidigare förslag om att toner och avveckla kollegiets beslutsfunktioner, vi hävdar att det är en nödvändig förutsättning för att utveckla ett professionellt ledarskap inom akademien.³⁸

5.6.3 Konsolidera forskningsfinansieringen

Förslag: Överväg en konsolidering av antalet forskningsfinansierare och att införa färre, men större, forskningsprogram som möjliggör mer omfattande finansiering till prioriterade projekt.

Svenska forskningsfinansierande program är enligt OECD relativt små i internationell jämförelse. Utan större satsningar är möjligheterna att bygga upp specialisering och excellence vid universitet och enskilda forskningscentra begränsade.

Sverige har dessutom ett stort antal offentliga forskningsfinansierare i form av forskningsråd (Vetenskapsrådet, Mistra, FORMAS, SFF, m.fl.) och myndigheter (t.ex. Jordbruksverket, Energimyndigheten och Vinnova) med olika inriktning. I exempelvis Danmark har man under senare år påbörjat en konsolidering av den nationella strukturen för offentlig finansiering av forskning och innovation. Danmarks innovationsfond bildades 2014 genom sammanslagning av tre tidigare finansierare.

Det finns alltså skäl att överväga dels en konsolidering av de svenska forskningsfinansierarna för att minska överlappningar och administrativa kostnader. Dels att skapa färre men större forskningsprogram, där enskilda projekt kan få större finansiella bidrag kombinerat med ökade krav på återrapportering, kunskapsspridning och samverkan med andra aktörer. Det är emellertid en svår uppgift att hitta rätt balans mellan antal forskningsfinansierare, anslagsstorlekar och behovet av ”konkurrens” även på detta område.

³⁸ Se SOU (2015:92) samt Näringslivets forskningsberedning (2016).

5.6.4 Stöd rekrytering av internationellt ledande forskare

Förslag: Säkerställ en fortsatt finansiering för rekrytering av internationellt ledande forskare till lärosäten genom Vetenskapsrådet.

Kopplat till ledning och styrning av en organisation är kompetens och ansvar för att göra strategiskt viktiga rekryteringar. Vi anser att den skandal som nyligen uppdragats på ett ledande svenskt lärosäte i grund och botten har att göra med bristande ledarskap och oklar fördelning av ansvar. Slutsatsen är alltså inte att undvika rekrytering av internationell spetskompetens.

Möjligheten att rekrytera och behålla ledande forskare är avgörande för att kunna skapa världsledande forskningsmiljöer och därför en viktig byggsten för att göra Sverige attraktivt för privata FoU-investeringar. I forskningspropositionen från 2012 (prop. 2012/13:30) infördes en möjlighet för lärosäten att ansöka om stöd för rekrytering av internationellt ledande forskare hos Vetenskapsrådet. Anslaget var tänkt att öka under budgetperioden och skulle uppgå till 300 miljoner kronor per år under 2015 och 2016. Genom att Vetenskapsrådet fått nya budgetförutsättningar och att de rekryteringar som redan gjorts löper på cirka 10 år finns i dag inga medel för nya rekryteringar under 2016.³⁹

Sverige har i dag svårt att erbjuda internationellt ledande forskare motsvarande villkor som många andra länder. I strävan efter att skapa världsledande forskningsmiljöer anser vi att det är av betydelse att kunna finansiera ledande forskare, även efter 2016. Lärosätena bör själva bidra till medfinansiering av sådana rekryteringar.

En systematisk satsning på rekrytering av internationellt ledande forskare och uppbyggnad av strategiska partnerskap med framstående universitet i andra länder har varit bidragande orsaker till att Singapores universitet häpnadsväckande snabbt klättrat i internationella rankingar.⁴⁰

³⁹ Telefonintervju Teresa Ottinger, Vetenskapsrådet 2015-09-18.

⁴⁰ Reitberger (2016).

5.7 Förslag för en förstärkt kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning är en avgörande faktor för innovation och tillväxt i näringslivet. I takt med att kunskap blir en allt viktigare konkurrensfaktor blir möjligheten att rekrytera kompetenta medarbetare central för företagets utveckling. Konkurrenten om kompetens ökar, såväl nationellt som globalt. Det förutsätter en skola som förbereder eleverna för att ta till sig mer komplexa uppgifter i utbildningens högre led. Likaså måste individen vara rustad att inhämta nya kunskaper under deras yrkesverksamma period.

5.7.1 En rättvis bedömning

Det fria skolvalet skulle kunna vara ett utmärkt verktyg för att höja kvaliteten i grund- och gymnasieskolan. Om eleverna söker sig till de skolor där utbildningen håller högst nivå kommer konkurrensen i teorin leda till att alla skolor måste höja sig. Men en förutsättning för att detta ska ske är att konkurrensen premierar just god kvalitet. I dag är det långt ifrån säkert att det är så. Det är svårt att för elever och föräldrar att få en bild av utbildningskvaliteten i olika skolor.

Det går visserligen att jämföra meritvärden och resultat på nationella prov mellan olika skolor, men det är långtifrån säkert att dessa mått ger en god indikation på i vilka skolor som utbildningen fungerar bäst. För det första skiljer sig elevernas bakgrund och därmed deras möjligheter att ta till sig undervisningen mellan olika skolor. Dessutom kan olika skolor vara olika generösa i betygsättningen. Genom att meritvärdena används för att jämföra olika skolor finns det också incitament för skolorna att vara generösa i sin betygsättning. Skolverket har också konstaterat att det förekommit en viss betygsinflation under 2000-talet.⁴¹ Det vill säga att betygen höjts på ett sätt som inte motsvaras av förändringen i elevernas kunskapsnivå.

Inte heller resultaten på nationella prov är någon riktigt bra indikator på utbildningens kvalitet. Orsaken är att proven oftast rättas av lärarna själva. Eftersom det finns incitament att vara generös i betygsättningen finns det också incitament att vara generös i bedömningen av de nationella proven.

⁴¹ Skolverket (2012).

Vi ställer oss därför bakom de förslag som nyligen presenterades i utredningen om nationella prov och understryker vikten av att dessa genomförs.⁴² Bland annat föreslås att de nationella proven ska digitaliseras och på det sättet öka möjligheterna till extern rättning.

Det bör påpekas att även om de nationella proven, genom externt rättande, kan bli en bättre måttstock på utbildningskvaliteten i skolan, är det inte säkert att det leder till en sund konkurrenssituation. Lärarna behöver inte följa resultaten på de nationella proven i sin betygsättning. De kan alltså ge högre betyg än vad som motiveras av vad resultaten på de nationella proven. För elever och föräldrar är det heller inte självklart vad som ska styra deras val av skolor. Även om de nationella proven uppfattas som ett bättre mått på utbildningens kvalitet är det meritvärdena som är avgörande för till exempel antagningen till högskolor och universitet. Utredningen om nationella prov gav inget färdigt förslag på hur meritvärdena för elevgrupper ska förhålla sig till resultaten på de nationella proven. I förlängningen anser vi att det rimligt att meritvärdena för grupper av elever inte tillåts avvika alltför mycket från resultaten på de nationella proven.

5.7.2 Förstärk insatserna för digital kompetensutveckling

Förslag: Staten bör ytterligare förstärka insatserna för ökad kompetens inom matematik och digitalisering bland unga svenskar genom professionalisering av utbildningen, ökade satsningar i läroplanen och samarbeten med relevanta partners. Näringslivets engagemang i utbildningsinsatser inom t.ex. matematik och programmering bör uppmuntras. Överväg att matcha privata satsningar med offentliga medel.

Bristen på kompetens, framför allt inom digitaliseringens områden, utgör i dag ett viktigt tillväxthinder för många företag. Därför har flera entreprenörer under senare år engagerat sig i frågan. Ett exempel på detta är Kodcentrum, som i dag sponsras av bland annat Microsoft, Spotify och Informator.

⁴² (SOU 2016:25).

Som konstaterades i kapitel 2 har många länder redan i dag tagit fram regionala eller nationella digitala agendor och påbörjat insatser för att stärka digitaliseringspotentialen i framtiden. Under 2012 beslutade den svenska regeringen att tillsätta en kommitté, Digitaliseringskommissionen, med uppgift att verka för att uppnå målet i strategin *It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige (N2011.12)*. Under 2015 presenterades utredningen *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden (SOU 2015:91)*, som identifierade sex strategiska områden med ett antal underliggande förslag för framtida prioriteringar i digitaliseringspolitiken. Det handlade om statens engagemang, regelverk, kompetens, infrastruktur, datadriven innovation, samt säkerhet och integritet. Dessutom har ytterligare ett antal utredningar lyft fram behovet av digital kompetensutveckling. För skolan har också satsningen det digitala lyftet initierats.⁴³

Bland åtgärdsförslagen i Vinnovas kartläggning av företag som deltagit i Strategiska innovationsområden (SIO) återfinns behovet av kompetensförsörjning genom utbildningsinsatser och genom att attrahera kompetens från andra länder. Även inom tillämpad forskning finns behov av kompetensförstärkning. Vinnova lyfter även fram behovet av att stötta olika samverkanskonstellationer, tydliggöra regelverket för datahantering, tillgängliggöra myndighetsdata, finansiering och främjande av entreprenörskap.⁴⁴

Även Teknikföretagen lyfter i sin rapport *Digitaliseringens betydelse för industrins förnyelse* fram ett antal förslag för att industrin ska kunna möta de framtida utmaningarna med digitaliseringen. Det handlar framför allt om behovet av en långsiktig strategi, med en fristående digitaliseringsplattform, insatser för att öka företagets förmåga att utnyttja digitaliseringens möjligheter, en stärkt kompetensförsörjning inom såväl grundskola och gymnasium som högre utbildning, samt utbyggnad av en robust och säker digital infrastruktur.

IT- och telekomföretagen (2015) föreslår i sin tur åtgärder inom fyra områden för att säkerställa kompetensbehoven inom framför allt systemutveckling och hantering av telekominfrastruktur med en växande mängd trafik i olika former. Det handlar om företagsanpassad eftergymnasial utbildning, synliggörande och ökad attraktivitet

⁴³ www.digitalaskollyftet.se/om/det-digitala-skollyftet

⁴⁴ Vinnova (2016)

av IT-området bland unga, insatser för en ökad andel kvinnor på alla nivåer samt återinförande av en finansieringsmodell där utomeuropeiska studenter får sina studieavgifter ersatta av staten.⁴⁵

Flera av synpunkterna från de remissinstanser som kommenterat Skolverkets förslag till ny läroplan handlar om behovet av strategisk ledning inom skolan och professionalisering av utbildningen, genom satsningar på utveckling av undervisningsmaterial och kompetensutveckling av lärare. Vi vill dessutom uppmana regeringen vidta åtgärder för att skapa utrymme i läroplanen så att antalet timmar som ägnas programmering kan öka, t.ex. genom att dra ned på antalet timmar som ägnas åt slöjd.

5.7.3 Ge svenska universitet och högskolor ett uppdrag om vidareutbildning och löpande kompetensutveckling för högutbildade

Förslag: Utvidga uppdraget till svenska universitet och högskolor till att omfatta en kontinuerlig vidareutbildning av högskoleutbildade. Förslagsvis skulle den typen av utbildningar sträcka sig mellan 2–16 veckor och kanske genomföras vart femte år. Kostnaden för utbildningsinsatserna bör delas mellan arbetsgivaren/-tagaren och staten, dvs. staten bör avsätta medel för denna typ av vidareutbildning.

Universitetens och högskolornas utbildningssatsningar har hittills i första hand inriktas på personer i åldersgruppen 18–25 år. Efter genomgångna utbildningsprogram går studenterna in i sina yrkesroller inom offentlig sektor eller i det privata näringslivet. Därefter sker ytterligare kompetensförstärkning av så kallade högutbildade i första hand genom arbetsgivarens försorg. Så har det sett ut ungefär lika länge som universitetsväsendet funnits.

I dag ser vi ett helt annat behov. Den snabba tekniska utvecklingen inom flera områden och den hårdnande konkurrensen ställer krav på en kontinuerlig vidareutbildning även för högutbildade. Många av de personer som friställts vid storföretagens nerdragningar har befunnit sig i 40–45-årsåldern, med ett stort antal yrkesverk-

⁴⁵ IT&Telekomföretagen (2015).

samma år framför sig. Det handlar om helt andra insatser än riktade kurser till vissa grupper i företagen eller olika former av ”executive education”-utbildningar, exempelvis interaktiva distansutbildningar och mer omfattande MOOCs (Massive Open On-line Courses) varvat med campus-baserade inslag.

I Singapore har myndigheten för arbetskraftsutveckling (Workforce Development Agency) gjort ambitiösa satsningar på program för livslångt lärande. Tidigare insatser har främst fokuserat på anställda i små och medelstora företag, men i den nya satsningen ”Skills Future” ligger fokus på individen. I dag får alla singaporianer, drygt 2 miljoner, bl.a. ett kunskapskonto om tretusen kronor att utnyttjas för deltagande i cirka 10 000 ackrediterade kurser. Personer över 40 år, liksom insatser inom prioriterade områden som miljöteknik och avancerad tillverkning, uppmärksammas speciellt. Den ekonomiska ramen har ökat från 3,6 till 6 miljarder årligen under perioden 2015–2020.⁴⁶ På längre sikt skulle ett motsvarande system kunna införas i Sverige (se diskussion om socialförsäkringssystemet i kapitel 2).

Genom en sådan insats skulle näringslivets möjligheter till kompetensförsörjning och kompetensförstärkning förbättras markant, samtidigt som Sverige skulle kunna skapa en komparativ fördel och ökad attraktionskraft. Detta bygger givetvis på att de svenska lärosätena håller en internationellt hög kvalitet i sina forsknings- och utbildningsinsatser.

5.8 Utveckla samverkan mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor

5.8.1 Bredda samverkan kring samhällsutmaningar

Förslag: Rikta de strategiska forsknings- och innovationssatsningarna mot de samhällsutmaningar som identifierats i kapitel 4. Säkerställ en bred samverkan mellan olika aktörer och sektorer genom löpande utvärderingar och uppföljningsbara kriterier.

⁴⁶ Reitberger (2016).

Sverige behöver en forsknings- och innovationsmodell som i högre grad stärker svenska styrkeområden och kopplar dessa mot dagens samhällsutmaningar.⁴⁷ Dessa omfattar såväl forsknings- och teknikdrivna som tjänstebaserade, sociala och kunddrivna innovationer.

Enligt OECD (2012) är det viktigt att undvika fragmentering och att strategisk fokusera på prioriterade styrkeområden. Likaså betonar OECD (2016) vikten av fortsatt utveckling av samverkansdimensionen.⁴⁸ I dag präglas satsningarna i hög grad av ett ”bottom-up” perspektiv, vilket bidrar till fragmentering och en risk för inlåsning mot befintliga forskningsområden och branscher.

Dessa bör därför kompletteras med mer efterfrågedrivna insatser. Vinnovas program Utmaningsdriven innovation (UDI) har tydligare fokus mot fyra samhällsutmaningar (hälsa och sjukvård, hållbara attraktiva städer, informationssamhället och hållbar industriell utveckling), men är litet och riskerar därför att få begränsade effekter. Det finns ett tydligt behov av strategiska prioriteringar från nationell nivå och ökad samverkan mellan olika aktörsgupper med fokus på ett innovativt entreprenörskap. Detta förutsätter långsiktighet, en kontinuerlig utvärdering mot tydliga kriterier och att resurserna koncentreras till de miljöer som uppvisar tillfredsställande resultat.

De nya resurser som avsatts för strategiska innovationsområden (500 miljoner kronor som ska hanteras av Formas och Vinnova) inom regeringens satsning på Testbädd Sverige bör riktas mot samhällsutmaningar där Sverige har potential att göra skillnad samtidigt som näringslivets internationella konkurrenskraft stärks.

⁴⁷ Med utgångspunkt i pågående satsningar på utmaningsdriven innovation, strategiska forskningsområden och strategiska innovationsområden finns goda förutsättningar att utveckla styrkeområden i linje med EU-kommissionens krav på så kallad ”smart specialisering”. Se Europeiska Kommissionen (2010).

⁴⁸ OECD Workshop i Stockholm, 2015-09-30.

5.8.2 Låt universiteten besluta om lärarundantaget

Förslag: Behåll lärarundantaget som generell princip men ge möjlighet för högskolor och universitet att själva besluta om sin policy vad gäller intellektuella äganderättigheter. Etablera funktioner för kunskapsutbyte nationellt och internationellt. Fördela medel till innovationskontoren baserat på prestanda och ge uppdrag till innovationskontoren att definiera och samla in relevanta data.

För en bredare och djupare samverkan med näringsliv och andra aktörer är intellektuella äganderättigheter en viktig del. I fallet med uppdragsforskning kan det hanteras avtalsmässigt, men det är relevant också i andra sammanhang.

Som redovisats i en underlagsrapport till utredningen finns inga starka skäl att ersätta lärarundantaget med en modell motsvarande den som finns i USA. Däremot skulle man kunna låta universiteten själva bestämma över sin policy vad gäller intellektuella äganderätter precis som i Kanada. Det kräver ändringar i första paragrafen lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar (SFS 1949:345). Dessutom anser vi att det finns starka skäl till ett större sekretesskydd (se nedan).

För att kunna få en uppfattning om hur väl innovationskontoren lyckas är kostnadseffektiv insamling av relevanta data nödvändig. Dessa bör definieras och uppenbara kandidater är patent, företagsetableringar, licensinkomster, licenser, m.fl. samt hur dessa kan relateras till kostnaderna. På det viset kan en nationell databas skapas.

För att lyckas med sitt uppdrag är det viktigare att innovationskontoren har en kritisk massa och rätt kompetens, snarare än att varje högskola och universitet ska ha sitt eget innovationskontor. Därför bör ett delat ägande mellan särskilt mindre högskolor och universitet även fortsättningsvis uppmuntras. Innovationskontorens (liksom samverkansuppgiften som helhet) verksamhet bör – utifrån de definierade kriterierna – utvärderas regelbundet på samma stringenta sätt som vi föreslår för andra främjandeinsatser (se kapitel 6).⁴⁹ Detta utgör därefter grund för medelstillelning.

⁴⁹ Vi är medvetna om det förekommer utvärderingar redan i dag av innovationskontoren liksom av andra främjandeåtgärder.

Slutligen är det centralt att innovationskontoren arbetar med en bred palett av moderna och konkurrensutsatta servicealternativ för ökad kommersialisering av forskningsresultat, inklusive företagsänglar, entreprenörskolor, acceleratorer och nya digitala lösningar (t.ex. crowdfunding/sourcing och rådgivning över nätet).

5.8.3 Skapa förutsättningar för sekretesshantering

Förslag: Regeringen bör ta initiativ till en översyn av sekretesslagen, så att forskningsresultat och idéer som kommer in till lärosätenas enheter för rådgivning och initial analys/bedömning, och som kan vara föremål för immaterialrättsligt skydd, får ett sekretesskydd. Dessutom bör anställd som planerar att söka immaterialrättsligt skydd, eller kommersialisera redan immaterialrättsligt skyddade idéer, ha en anmälningsskyldighet till lärosätet.

I *Innovationsstödsutredningen* (SOU 2012:41) konstaterades att det finns brister i offentlighets- och sekretesslagens (OSL) skydd för högskolornas hantering av immateriella resultat. Offentlighetsprincipen syftar till öppenhet och insyn i myndigheters verksamhet. I likhet med statliga myndigheter omfattas universitet och högskolor av offentlighetsprincipen, vilket ligger i linje med förväntningar på spridning av ny kunskap och nyttiggörande av forskningsresultat.

Samtidigt innebär detta att det finns brister i sekretessbestämmelserna för rådgivning och stöd som äger rum vid statliga universitet och högskolor.⁵⁰ Detta kan skapa problem för innovationskontoren vad gäller möjligheten att skydda de forskningsresultat och idéer som hanteras. Utredningen pekade på att problemet accentueras i de fall rådgivningen äger rum vid ett annat lärosäte än det där idébäraren är anställd, då informationen rör sig från en myndighet till en annan.

En konsekvens av offentlighetsprincipen är att forskare och andra idégivare inom akademien i vissa fall avstår från att exempelvis kontakta innovationskontor och andra kanaler för kommersialisering. Om innovationskontoren öppnas upp även för enskilda innovatörer

⁵⁰ Det går att inom ramen för gällande lagstiftning hävda sekretess med hänvisning till en enskilds egna intressen, men inte avseende information som genereras inom ramen för forskning.

så kan frågan bli än mer aktuell. Vi ställer oss därför bakom den tidigare innovationsstödsutredningens förslag att regeringen bör ta initiativ till en översyn av sekretesslagen, så att forskningsresultat och idéer som kommer in till lärosätenas enheter för rådgivning och initial analys/bedömning, och som kan vara föremål för immaterialrättsligt skydd, får ett sekretesskydd. Översynen bör också uppmärksamma behovet av skydd för idéer som kommer in vid samverkan med ett annat lärosäte eller från fristående innovatörer.

Kombinera detta med att införa anmälningsplikt för fakulteten. Detta för att dels stödja den anställde som är på väg att immaterialrättsligt skydda sin idé eller licensiera/sälja sitt patent, dels för att klargöra konsekvenser och förpliktelser för lärosätet.

5.8.4 Öka rörligheten mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor genom ändrade meriteringsgrunder

Förslag: Förändra bedömningsgrunderna i högskoleförordningen så att relevant erfarenhet inom forskning och innovation i andra sektorer tillmäts större betydelse vid lönesättning och vid tjänstetillsättningar av professorer och lektorer inom lärosätena.

En hög grad av mobilitet mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor är viktigt för effektiv kunskapsöverföring. Kompetens från näringslivet, exempelvis i form av adjungerade professorer, föreläsare och gemensamma programråd, är några mekanismer som kan bidra till att göra forskningen mer samhällsrelevant. Samtidigt är det en viktig del i nyttiggörandet av forskningen att fler forskare söker sig ut i det privata näringslivet. Inte bara till etablerade storföretag utan också till små innovativa företag med stora tillväxtambitioner.

En av riskerna som forskare behöver ta hänsyn till i beslutet om de ska våga ta steget mot att arbeta i näringslivet, antingen i ett eget företag eller som anställd, är att lärosätena sällan sätter något stort värde på detta arbete vid tillsättningen av tjänster. Även om en forskare bidragit till en kommersiellt framgångsrik innovation väger detta lätt mot till exempel publikationer i vetenskapliga tidskrifter. Detta innebär att om en forskare delar sin tid mellan akademi och näringsliv så kommer det med största sannolikhet att leda till en

sämre akademisk karriär. Samtidigt kan arbete i näringslivet, liksom inom andra sektorer, mycket väl leda till bättre tillämpad forskning. Men med dagens meriteringssystem är det riskfyllt för forskare att ägna tid åt samverkansuppgiften.

Relevant arbetslivserfarenhet inom forskning och innovation bör tillmätas större betydelse vid lönesättning och vid tjänstetillsättningar inom lärosätena. Det är dock svårt att påverka meriteringssystemet via lagstiftning eftersom lärosätena själva utformar sina kriterier vid urval till befattningar. Förslag har tidigare presenterats på hur meriteringssystemet kan förändras. I SOU 2012:41 föreslogs att högskoleförordningen skulle förändras så det framgår att skicklighet avseende nyttiggörande av forskningsresultat och annan samverkan utgör bedömningsgrunder vid tillsättning av professorer och lektorer.

5.8.5 Skapa incitament för campus-baserade ”kluster”

Förslag: Fördela en andel av basmedlen på basis av tydliga samverkanskriterier för att stimulera högskolor och universitet att aktivt involvera entreprenörer, företag och offentliga aktörer i olika former av samarbeten.

En god samverkansmiljö karaktäriseras av närvaro av såväl stora som små och nya företag på campus. Dessa nya företag bör komma såväl inifrån lärosätena som utifrån. Kluster- eller systembaserade åtgärder som syftar till att stärka länkarna inom ett ”lokalt innovationssystem” bör vara en av utgångspunkterna för mycket av den brobyggande verksamheten. Viktiga aktörer i detta hänseende är innovationskontor, inkubatorer/acceleratorer och holdingbolag. Genom att tillgängliggöra exempelvis rådgivning och fysisk infrastruktur till fler entreprenörer samt små och medelstora företag skapas förutsättningar för innovation i bredare kretsar.

Innovationskontoren har en nyckelroll i universitetens innovationsansträngningar och deras mandat behöver tydliggöras. En framgångsrik matchning mellan, å ena sidan, forskare, innovatörer och uppfinnare med forskningsresultat eller idéer men utan ambitioner om att etablera och driva företag, och, å andra sidan, studenter och andra potentiella entreprenörer eller befintliga företag, kräver rätt

kompetens. Det är en ledningsfråga att se till att den finns på plats. Detta kan antingen ske inom de akademiska innovationsstödjande systemen eller i samverkan med privata initiativ.

Det är även viktigt att premiera andra initiativ för att stimulera kunskapsöverföring mellan universitet och näringsliv, exempelvis tidiga accelerator, innovativa labbverksamheter, KICs⁵¹ och så kallade co-working-areas. ”Things”, som verkar på KTHs campus men är ett initiativ taget utanför högskolans ledning, är ett exempel. PULS (Partners för utvecklingsinvesteringar inom Life Science) i Helsingborg, är ett privat initiativ som kopplar samman forskare inom framför allt läkemedelsutveckling med erfarna personer.

Externa företags satsningar i dessa miljöer bör inräknas i det samverkanskriterium som redogjorts för tidigare. Ett ekonomiskt incitament baserat i tydliga kriterier för utvärdering och samverkan bör styra medelstildelningen (framtagna innovationer, patent, företags-etableringar, m.m.). Finns tydliga incitament kan det förväntas stimulera att best-practice rutiner etableras.

5.8.6 Öppna lärosätenas innovationsrådgivning i tidiga skeden för flera

Förslag: Möjligheterna att öppna upp de akademiska innovationsstödjande systemen för fristående entreprenörer med kvalificerade idéer behöver ses över. En utredning av konsekvenserna av nuvarande regelverk behöver genomföras. Det bör också övervägas i vilken utsträckning de akademiska systemen kan behöva kompletterande resurser för att klara en sådan utökad uppgift. Innovationskontoren kan vara ett stöd i arbetet.

Under senare år har kritiska röster höjts mot en alltför ensidig satsning på forskning och innovationer inom akademi, trots att flertalet banbrytande innovationer kommer från fristående innovatörer eller befintliga företag (Bourellos 2013, Sandström 2014, Larsson 2015).

⁵¹ KICs (Knowledge and Innovation Centers) är ett av EU initierat och medfinansierat initiativ för miljöer som innefattar hela kunskapstriangeln: forskning, utbildning och näringsliv. De är i regel förlagda till universitetsområden.

I dag kanaliseras en förhållandevis stor del av offentligt finansierade rådgivningsinsatser till individer med innovativa idéer i tidiga skeden via de akademiska innovationsstödjande systemen.

Inkubatorer och science parks utgör en del av det övergripande svenska innovationsstödsystemet och huserar en stor andel företag som inte kommer från akademien. Historiskt har dessa ofta haft en stark förankring i något av landets lärosäten. Enligt Almi (2015) har dock akademiinnehållet i företagsidéer som väljs för inkubation sjunkit kraftigt under senare år, både i absoluta och relativa tal. Andelen idéer från fristående innovatörer ligger relativt konstant omkring 30 procent, medan andelen från näringslivet har ökat, både i antal ansökningar och i andel av antagna ansökningar. Utvecklingen är enligt Ejeremo (2016) bekymmersam eftersom inkubatorer baseras på ett offentligt åtagande som motiveras av att just idéer från akademien kan ha särskilt stor samhällsekonomisk effekt, samtidigt som de också kan vara förknippade med betydande risker.

Innovationskontoren har i dag ett uttalat uppdrag att bidra till utveckling och kommersialisering av idéer och forskningsresultat från lärosätena, exempelvis genom patentering, licensiering eller företagsetablering. Motsvarande stöd till fristående innovatörer i tidiga skeden tycks däremot vara begränsade. Det är i huvudsak Almis innovationslån som riktar sig till innovativa projekt, men möjligheten att få stöd för kommersialisering är litet om ambitionen inte är att etablera ett nytt företag.

I *Innovationsstödsutredningen* (SOU 2012:41) påtalades brister som i första hand gällde förankring på ledningsnivå, bristande kompetens, strategier och policyer för hantering av immaterialrättsliga frågor samt ett svagt sekretessskydd. I utredningens betänkande föreslogs ett tydligare innovationsstödjande uppdrag för lärosätena och en ökad finansiering. Mer nyligen föreslogs (SOU 2015:64) att ökade medel för innovationsstöd via Almi och Vinnova huvudsakligen bör kanaliseras genom innovationskontor och inkubatorer. Om innovationskontoren tilldelas den uppgiften måste det klart framgå i uppdragsbeskrivningen.

Det finns skäl att se över möjligheterna att i högre grad öppna den akademiska innovationsrådgivningen även mot fristående innovatörer med idéer av kvalificerad karaktär, exempelvis baserad på ny teknik eller forskning. Detta skulle bidra till att skapa kritisk massa i ärendehantering och förbättrade möjligheter till rekrytering av

kompetens inom strategiskt viktiga områden, som exempelvis IPR. Samtidigt är det inte helt enkelt att inom ramen för rådande regelverk tillhandahålla rådgivning till juridiska personer som inte har koppling till ett lärosäte.⁵²

5.8.7 Erbjud operativt stöd för användning av fysisk infrastruktur

Förslag: Ge Vinnova och RISE i uppdrag att se över behovet av information/kommunikation, samt eventuellt behov av operativt stöd, till entreprenörer, unga och små företag i samband med utnyttjandet av nya och/eller större test- och demonstrationsanläggningar.

Sverige har genom åren gjort omfattande investeringar i fysisk forsknings- och innovationsinfrastruktur. I budgetpropositionen för 2016 lyfter regeringen fram ESS (European Spallation Source), MAX IV och Science for Life Laborator (SciLifeLab) som strategiska satsningarna på forskningens infrastruktur. Vetenskapsrådet har i uppdrag att samordna och finansiera *nationell forskningsinfrastruktur* och Sveriges medverkan i internationell infrastruktur. För att räknas som en nationell infrastruktur ska den vara öppet tillgänglig för forskare inom området och vara av brett nationellt intresse. Vetenskapsrådet publicerar på sin hemsida ett 70-tal nationella och internationella forskningsinfrastrukturer som fått bidrag för drift av Vetenskapsrådet under 2015. De flesta av dessa infrastrukturer är i drift, andra är under planering.

Parallellt med forskningsinfrastrukturen finns en stor bredd av så kallade *test- och demonstrationsanläggningar*. Enligt bedömningar finns det i dag drygt 190 anläggningar i Sverige, varav ett hundratal

⁵² Svenska uppfinnareföreningens (SUF) har tillsammans med Vinnova tagit initiativ till pilotprojektet Innovation för Regional Tillväxt (IRT), för att erbjuda uppfinnare och innovatörer kompetens, finansiering och oberoende rådgivning i tidiga skeden, på motsvarande sätt som lärosätenas Innovationskontor. Syftet är att erbjuda en process för verifiering av idéer och framtagning av ett underlag som sedan kan presenteras t.ex. för patentering eller för potentiella investerare. Det pågår i dag ett arbete för att säkra en långsiktig finansiering av initiativet, som avser att komplettera befintliga strukturer (SUF/SI 2015). Alternativer är att utöka innovationskontorens mandat.

återfinns bland forskningsinstituterna inom RISE-koncernen.⁵³ Institutens test- och demonstrationsanläggningar är öppna för såväl näringsliv, forskningsinstitut och lärosäten och har en stor betydelse ur ett innovationsperspektiv.

Universiteten har ett ansvar för *lokal/regional infrastruktur och utrustning*. Även inom offentlig sektor finns ofta olika typer av laboratorietrustning och anläggningar som kan utnyttjas för test och demonstration, exempelvis inom sjukvård och äldreomsorg. I Stockholm identifierades nyligen ett 90-tal anläggningar enbart inom akademi och forskningsinstitut. Ambitionen var att med utgångspunkt i denna kartläggning utveckla metoder och former för ökat utnyttjande framför allt bland små och medelstora företag.

Sammantaget finns det en väl utvecklad forsknings- och innovationsinfrastruktur i Sverige, men det förefaller finnas en outnyttjad potential i användningen av densamma. Trots att cirka 60 procent av RISE-institutens intäkter kommer från näringslivet så är det framför allt större företag, med egen forskning och innovation, som drar nytta av institutens testbäddar. En orsak är de ofta höga kostnaderna för att utnyttja utrustningen och anlita kvalificerade forskare eller tekniker för att analysera resultaten.

För att kunna utnyttja forsknings- och innovationsstrukturen på ett effektivt sätt är det troligt att ett flertal entreprenörer samt unga och mindre företag behöver stöd i planering, genomförande och utvärdering av insatser. I internationella sammanhang har detta behov uppmärksamrats, exempelvis genom de så kallade Steinbeiss-stiftelserna vid tyska fackhögskolor. Frågan om att bygga upp motsvarande stödstrukturer inom de svenska universitetens holdingbolag har diskuterats, men någon motsvarande struktur finns inte i dag. Vinnova och RISE (2013) föreslår i avrapporteringen av ett gemensamt uppdrag om tillgängliggörande av test- och demonstrationsanläggningar bland annat effektivare kommunikation om den befintliga infrastrukturen, processer för probleminentifiering, analys och hantering av IPR, samt en modell för finansiering av ökat utnyttjande och utveckling av anläggningarna.⁵⁴

⁵³ RISE har tilldelats 100 miljoner kronor av regerings satsning Testbädd Sverige (totalt 845 miljoner kronor).

⁵⁴ Inom RISE finns ett antal helt statliga forskningsinstitut som bedriver en kombination av grundforskning, uppdragsforskning och ren konsultverksamhet på samma plattform. Särskilt inom den senare funktionen kan konkurrenssituation uppstå där små och medelstora riskerar att trängas ut på grund av offentligt subventionerad verksamhet.

Under senare år har RISE påbörjat ett arbete för att ta fram modeller och processer för utnyttjande av test- och demonstrationsanläggningar, exempelvis i form av avtalsmallar, finansieringsmodeller, bokningssystem, m.m. Inom lärosätena har man ännu inte kommit så långt vad gäller att ta fram motsvarande stödfunktioner för att tillgängliggöra instrument, laboratorier m.m.

Problemet förefaller inte var brist på test- och demonstrationsanläggningar utan snarare hur en större grupp företag ska kunna utnyttja dessa resurser. Vinnova och Rise bör få ett uppdrag att utreda hur informationen till entreprenörer, unga och mindre företag kan förbättras angående möjligheterna att utnyttja dessa anläggningar, samt om det finns anledning att omallokera stöd (inom befintliga ramar) för att åstadkomma detta. Samtidigt som det är av stor vikt att både stora och små företag utnyttjar den stora potential som finns inom forskningsinstituterna och offentlig sektor, är det viktigt att säkerställa att sådan verksamhet inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med privata företag som erbjuder likartade tjänster.

5.9 Övriga förslag för att öka forskning och innovation i näringslivet

5.9.1 FoU-avdraget i en internationell jämförelse

Som beskrevs i kapitel 2 har ett antal länder infört innovations- eller patentboxar där främst forskningsintensiva verksamheter i regel beskattas med en bolagsskatt på 5–10 procent. Likaså har en betydande antal länder andra former för att subventionera näringslivets FoU-satsningar.⁵⁵ Vi anser det bättre att reformera det FoU-avdrag som har funnits sedan början av 2014 än att införa någon form av patent eller innovationsbox.⁵⁶ Nuvarande regelverk innebär att 10 procent av lönekostnaden för anställda som ägnar sig åt forskning eller utveckling kan dras av ifrån företagets arbetsgivaravgifter. Avdraget har ett tak som uppgår till 230 000 kronor per månad för alla anställda.

⁵⁵ Se delrapport Entreprenörskapsutredningen (2015).

⁵⁶ För en närmare diskussion om detta, se delbetänkande från utredningen 2015.

Intresset för avdraget har hittills varit relativt stort. Enligt Almega ansökte cirka 2 000 företag om avdraget under 2014. Den största gruppen bland företag som ansökte var konsulter inom teknik, naturvetenskap och management.⁵⁷

Genom att avdraget har ett tak vänder det sig framförallt till mindre företag. För större företag har avdraget begränsad ekonomisk betydelse. Genom att de större företagen dominerar FoU-investeringarna, skulle det kunna antas att FoU-avdraget inte kan påverka de totala investeringarna i FoU. Det stämmer till viss del. Men en del av de FoU-investeringar som registreras i de större företagen utförs i mindre företag. I SCB (2014) visas att cirka 20 procent av utgifterna för FoU utgörs av konsultkostnader. Ofta utförs FoU i samarbete mellan stora och små företag.

Ett alternativ till nuvarande ordning är att ta bort taket i FoU-avdraget. Detta skulle kunna göras utan ett bortfall av skatteintäkter om subventionsgraden samtidigt sänks. I en reservation till SOU 2012:66 skriver professor Ingemar Hansson att statens nettokostnad för FoU-avdraget skulle bli lika stor om taket slopades samtidigt som subventionsgraden sänktes från 10 procent av lönekostnaden till 2,5 procent. Samtidigt är en subventionsgrad på 2,5 procent låg i ett internationellt perspektiv som visats av OECD. Vi anser därför att FoU-avdraget bör ligga på fem procent av lönesumman.

En sådan förändring av FoU-avdraget skulle självklart gynna storföretagen och missgynna de mindre företagen. Vi menar ändå att förändringen skulle vara motiverad. FoU-avdelningar är relativt trögrörliga över nationsgränser eftersom företagen vill behålla sina viktigaste forskare och utvecklare. Storföretagen är däremot betydligt mer fria att förlägga nya satsningar i regioner och länder där det är mest lönsamt och Sveriges har en mycket låg subventionsgrad jämfört med andra länder.⁵⁸ I exempelvis Nederländerna går taket vid 14 miljoner euro per år (SOU 2012:66).

Samtidigt bör det understrykas att kostnaderna bara är en del i beslutet när FoU-verksamhet ska lokaliseras. För att Sverige ska vara attraktivt som lokaliseringsland för FoU-investeringar är det även nödvändigt att vi har ledande kompetensförsörjning och forskning inom strategiska områden för näringslivet.

⁵⁷ <http://blogg.almega.se/blog/2015/03/10/skatteavdrag-for-fou-anstallda-en-solklar-framgang/>

⁵⁸ Se www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm

5.9.2 Stöd små och medelstora företag i intrångsprocesser avseende immateriella rättigheter

Förslag: Utred möjligheterna att stärka små och medelstora företags möjligheter att få stöd i immateriella rättsfrågor.

En genomlysning av den svenska patentstatistiken genomfördes av Torbjörn Larsson (2016). I underlaget konstateras att frågan om hur stor andel av patentansökningarna till det svenska Patent- och registreringsverket (PRV) som kommer från enskilda individer eller små och medelstora företag inte enkelt kan besvaras med utgångspunkt i befintlig statistik från SCB och PRV.⁵⁹ Under perioden 2000–2007 minskade enligt en undersökning av SCB det totala antalet patentansökningar kraftigt, från 4 217 till 2 566 ansökningar årligen. Andelen ansökningar från privatpersoner och rörelsedrivande privatpersoner låg däremot relativt konstant på 30 procent. Samtidigt ökade de små och medelstora företagens andel från 47 till 62 procent. En uppskattning baserad på data i PRV:s årsbok 2014 tyder på att andelen ansökning från enskilda låg kvar på cirka 30 procent även 2007–2014, samtidigt som minskningen i antal ansökningar, totalt och för gruppen, fortsatt. PRVs statistik kunde däremot inte svara på frågan hur stor de små och medelstora företagens andel av ansökningarna varit efter 2007.⁶⁰

Antalet nationella patentansökningar påverkas av ett antal stora företags patentsstrategier. Under perioden 2007–2013 ändrade LM Ericsson, Alfa Laval Corporate AB och Seco Tools sina patentstrategier, vilket bidrog till ett minskat antal nationella ansökningar. Under samma period ökade Scania CV sina patentansökningar i Sverige kraftigt. Intresset för nationella patentansökningar påverkas även av globaliseringen. Att antalet nationella ansökningar minskar kan förklaras av ett ökat intresse för andra marknader än Sverige. Mellan 2007 och 2014 har svenska ansökningar om patent i exempelvis USA (USPTO), Europa (EPO) och Kina (SIPO) ökat kraftigt.

⁵⁹ Larsson (2016).

⁶⁰ Överlag ligger Sverige väl till när det gäller antal producerade patent och licensintäkterna från immateriella tillgångar är höga. Under 2015 fakturerade enbart Ericsson för 15 miljarder till licenstagare (Jörgenssen 2016).

För individer och företag med patent finns alltid risken att hamna i tvist angående intrång i patenträttigheter. Ett intrångsmål tar i Sverige i genomsnitt närmare tre år, vilket är betydligt mer än i många av våra grannländer. I Tyskland tar ett intrångsmål i genomsnitt nio månader, i Storbritannien 11 månader och i Nederländerna knappt tio månader. Vanligtvis begär svarande en bankgaranti för täckande av eventuella förluster av försäljningsintäkter under processen. Det innebär att en kapitalsvag part, som en enskild individ eller ett mindre företag, får svårt att utkräva sin rätt.⁶¹

Efter många års förhandlingar kommer nu en ny form av europeiska patent att införas, European patent with unitary effect (EPUE). Dessutom kommer ett gemensamt domstolsväsen, Unitary Patent Court (UPC) att införas successivt. Båda systemen har syftat till att sänka kostnaderna för ett gott patentskydd. För större aktörer ser detta ut att lyckas, men för mindre företag och individer som bara söker skydd för ett begränsat antal länder kommer kostnaderna troligen att öka väsentligt. Det handlar bl.a. om upprätthållande av patent.

Även om antalet patent i Sverige har minskat i absoluta tal under senare år så tycks andelen patent från enskilda individer och små och medelstora företag öka. Samtidigt är det svårt för en liten aktör utan omfattande finansiella resurser att försvara ett patent vid ett eventuellt intrång. Problemet riskerar att bli ännu mer påtagligt i takt med att andelen internationella patent ökar.

Det finns därför anledning att utreda möjligheterna att stärka de immaterialrättsliga förutsättningarna för mindre företag. Ett antal förslag har tidigare framförts från Sveriges Uppfinnareförening.⁶² Ett alternativ är att utveckla befintliga försäkringslösningar, eventuellt med någon form av statlig garanti, för att öka tryggheten och riskbenägenheten hos individer och mindre företag. En liknande satsning har genomförts i Frankrike, där staten via France Brevets investerat €100 miljoner i ett statligt patentbolag för att hantera dessa frågor. Ett annat alternativ kan vara att erbjuda statligt stöd till svenska individer och företag som hamnar i immaterialrättsliga intrång i tredje land, exempelvis USA, Japan och Kina, på motsvarande sätt som de federala myndigheterna i USA. Eftersom patentintrång

⁶¹ Bjurgren m.fl. (2015).

⁶² SUF (2016).

är en form av ekonomisk brottslighet, har förslag även framförts om att det bör behandlas som brottsmål, som faller under allmänt åtal utan krav på särskilda skäl.⁶³

5.9.3 Underlätta kompetensinvandring

Förslag: Underlätta arbetsplatsinvandring genom snabbare hantering av ansökningar som backas upp av rekryteringsbehov i svenska företag.

Om det svenska utbildningssystemet inte kan tillgodose behoven av kompetens inom olika områden, så blir det nödvändigt för företag att konkurrera om kvalificerad arbetskraft på den globala marknaden. Detta görs redan och är inget nytt. Stora delar av 1950–1970-talet präglades av arbetskraftsinvandring. Under senare år har behovet av arbetskraftsinvandring åter kommit i fokus i takt med en ökad efterfrågan på kompetens, framför allt vad gäller systemvetare och programmerare.

Enligt Migrationsverket data för perioden 2009–2013 gällde var femte tillstånd för arbetskraftsinvandring (19 procent) yrkesgrupper inom it-området (dataspecialister, datatekniker och dataoperatörer). Men den globala konkurrensen om arbetskraft försvåras av en rad faktorer, bland annat bristen på bostäder i storstadsregionerna, tidskrävande tillståndshantering, svårigheter för medföljande att hitta sysselsättning, mm.⁶⁴ Migration och den stora flyktinginvandringen under senare skapare delvis möjligheter för att åtgärda kompetensbrist inom vissa områden (se kapitel 4). Men för att detta ska komma företagen till nytta behövs en snabbare hantering av ärenden som avser rekrytering av specifik kompetens.

De särskilda skattelättnader (så kallad expertskatt) för vissa experter/specialister, forskare och andra nyckelpersoner som infördes år 2001⁶⁵ har i genomsnitt resulterat i knappt 600 ansökningar per år, varav ungefär hälften beviljats.⁶⁶

⁶³ Arnerstål och Wolk (2015).

⁶⁴ Stockholm Business Region (2014).

⁶⁵ Samt från och med 2012 alla med en månatlig ersättning över en viss nivå.

⁶⁶ Enligt en utvärdering som genomfördes av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) 2005 verkade expertskatten inte ha påverkat beslutet att flytta till Sverige och inte heller företagets rekrytering.

5.10 Avslutande kommentar

Sverige står fortfarande starkt som en ledande kunskapsnation. På olika områden kan dock försämringar konstateras, ibland dramatiska (svensk skola) och ibland gradvisa (citeringar i vetenskapliga topptidskrifter). Vi vill framhålla att just signaler på förändringar måste tas på största allvar innan försvagningarna gått för långt.

Vi har därför presenterat förslag som sträcker sig längs hela kedjan: från skola till kompetensbehov på arbetsmarknaden och näringslivets satsningar på FoU. Utan en stark kunskapsbas rycks förutsättningarna undan för ett innovativt och högförädlande näringsliv. Attraktionskraften för att lokalisera kunskapsintensiva verksamheter i Sverige minskar.

6 Hur främja den entreprenöriella dynamiken?¹

”Det du inte kan hantera skall du låta bli.”
(Sokrates)

6.1 Främjandeinsatser för ökat entreprenörskap och tillväxt

Det görs regelbundet undersökningar av attityder till företagande² och av företagens tillväxthinder och möjligheter.³ Dessutom gör olika aktörer specifika undersökningar vid behov.⁴ Syftet är ofta att ta fram beslutsunderlag för nya eller ändrade insatser till stöd för etablering och utveckling av små och medelstora företag på lokal, regional, nationell eller internationell nivå. Med utgångspunkt i ett antal rapporter och kartläggningar redovisar vi nedan hur medborgare, entreprenörer och företagare ser på möjligheter respektive hinder för nyetablering och utveckling av företag, inklusive deras bedömning av vilka insatser som behövs för att stärka förutsättningarna för entreprenörskap och företagsutveckling.

¹ Kapitlet baseras på interna underlagspromemorior (Kartläggning av det offentliga främjar-systemet för innovation, entreprenörskap och företagande, Vad behövs för ökat nyföretagande och tillväxt) samt Svenssons (2016) underlagsrapport Kartläggning av det statliga stödets omfattning.

² T.ex. Entreprenörskapsbarometern och Global Entrepreneurship Monitor (GEM).

³ T.ex. Företagarnas (2015) Småföretagsbarometern och Tillväxtverkets Företagens villkor och verklighet (FVoV).

⁴ T.ex. Tillväxtverkets program Gröna marknader, Tillväxtanalys utvärdering av stöd vid internationalisering, Almis tillväxtprogram och regionala kartläggningar, som Det företagsamma Värmland.

Frågan om offentliga insatser för etablering av traditionella s.k. levebrödsföretag ligger inte i fokus för utredningen. Däremot om det handlar om etablering och utveckling av innovativa och potentiella tillväxtföretag. Utgångspunkten är att det i princip är omöjligt att förutsäga i vilka företag och branscher tillväxtförutsättningarna kommer att vara starkast, speciellt med dagens snabba utveckling av nya affärsmodeller och digitala lösningar, vilket talar för generella och inte selektiva främjandeinsatser.

6.1.1 Attityder, information och upplevda hinder

Entreprenörskapet i Sverige ligger på ungefär samma nivå som i övriga Europa, men betydligt lägre än i anglosaxiska länder.⁵ Andelen personer av Sveriges befolkning som kan tänka sig att bli företagare har legat relativt konstant sedan 2005. Däremot är intresset för entreprenörskap stort bland unga, närmare 70 procent kan tänka sig att bli företagare.⁶ Som visades i kapitel 2 har entreprenörskapet varit inne i en positiv fas sedan ett drygt decennium tillbaka.⁷ Mycket tyder på att attityder till entreprenörskap och företagande grundläggs tidigt och att förebilder är viktig. Vissa satsningar på att öka intresset och kunskapen om företagande hos unga har också gjorts sedan lång tid tillbaka.⁸

Att starta företag i Sverige tycks enligt ett flertal kartläggningar och studier vara relativt enkelt.⁹ De behov som lyfts fram i olika studier handlar i huvudsak om att på ett enkelt sätt säkerställa tillgången till relevant information (t.ex. om skatter/moms, hur man startar företag, företagsekonomi, finansiering, m.m). Det är i första hand till släkt och vänner med erfarenhet av företagande som personer vänder sig för att få information omdessa frågor. Även myndigheter, som Skatteverket och Bolagsverket, har stor betydelse.

Tidigare studier visar att efterfrågan på stöd från främjarsystemet framför allt gäller rådgivning, finansiering och kontakter, och att intresset tycks vara störst i specifika skeden, t.ex. i samband med

⁵ Braunerhjelm m.fl. (2016).

⁶ Braunerhjelm m.fl. (2016) och Entreprenörskapsbarometern (2012).

⁷ Mellan 2011 och 2014 minskade något enligt GEM (2015), framför allt bland kvinnor, men under 2015 återhämtades ungefär hälften av denna minskning (Braunerhjelm m.fl. 2016).

⁸ Ung Företagsamhet har till exempel varit verksamt sedan 1980.

⁹ Se t.ex. OECD (2015a, 2015b).

utveckling av innovationer och vid internationalisering. Samtidigt konstateras att behoven varierar mellan företag av olika storlek och i olika regioner eller branscher.¹⁰

6.1.2 Överlevnad och tillväxtambitioner

Av alla företag som startas överlever i genomsnitt sju av tio i minst tre år, något fler inom areella näringar, tillverkning och byggverksamhet än inom tjänstenäringarna.¹¹ Beträffande tillväxtambitioner skiljer dessa sig åt beroende på vilken fas företagandet befinner sig i. Omkring tio procent av unga och nyetablerade företag uppger att de har för avsikt att växa sysselsättningsmässigt med fler än 20 anställda de närmaste fem åren.¹² Sverige placerar sig i mittfältet jämfört med andra innovationsdrivna länder men har stadigt förbättrat sin position över tid. Enligt Entreprenörskapsbarometern är det omkring en tredjedel av de nyetablerade som avser växa när man inte lägger en restriktion på antal nyanställda.¹³ När det gäller små och medelstora företag uppger ungefär två tredjedelar av företagen att de planerar att växa. Andelen synes dock ha minskat successivt under den senaste tioårsperioden.¹⁴

I en undersökning av mindre företag som tidigare haft stöd från Almi uppgav 56 procent att de hade en tillväxtstrategi. Två tredjedelar av de minsta företagen såg ett mervärde av ett tillväxtprogram med tillgång till expertstöd inom t.ex. internationalisering, marknadsföring, juridik, mm. Om det var offentliga aktörer som förväntades leverera expertstödet framgick inte av undersökningen. Bland företag med över 10 anställda var andelen betydligt lägre, en dryg fjärdedel. I vilken mån detta beror på att företagen saknar tillväxtstrategi eller klarar sig på egen hand är oklart utifrån det underlag vi haft tillgång till.¹⁵

¹⁰ Tillväxtverkets Företagens villkor och verklighet (FVoV).

¹¹ Tillväxtanalys (2013, 2014).

¹² Notera att GEMs entreprenörskapsvariabel definieras som företag i vardande (0–3 månader) och nyetableringar (3–42 månader) och är inte helt jämförbar med SCBs.

¹³ Tillväxtverket (2013). Siffrorna är dessvärre något äldre (2011) men en ny Entreprenörskapsbarometer bör komma under 2016.

¹⁴ Tillväxtverket (2013, 2014).

¹⁵ Internt arbetsmaterial från Almi Företagspartner AB.

Andra vanliga tillväxthinder, som exempelvis kompetensförsörjning, lagar och regler, faller utanför vad enskilda aktörer i främjarsystemet kan åtgärda och måste hanteras genom förändringar i de generella ramverken för entreprenörskap och innovation nationellt (se kapitel 2).

6.2 De företagsfrämjande aktiviteterna

De offentliga insatserna för att främja företagande och entreprenörskap kan grovt delas in i fem huvudkategorier: Information och rådgivning, offentligt riskkapital, långivning, bidrag och diverse samverkansaktiviteter. I detta avsnitt ger vi exempel på vilka aktörer som är involverade i dessa främjarinsatser och vad insatserna syftar till mer specifikt.

6.2.1 Information och rådgivning

På nationell nivå tillhandahåller många myndigheter information och rådgivning om företagande, handlägger ansökningar, samt erbjuder olika e-tjänster och finansieringslösningar. På uppdrag av regeringen genomför flera av myndigheterna även tidsbegränsade insatser inom prioriterade områden, t.ex. i form av nationella program. Historiskt har dessa ofta riktats till specifika sektorer eller vissa målgrupper, exempelvis unga, kvinnor eller personer med utländsk bakgrund.¹⁶ I dag går trenden mot utveckling av mer generella insatser.

Utförandet av insatser för information och rådgivning till individer och företag sker ofta på regional nivå. Det kan vara genom regional representation av statlig verksamhet (t.ex. Almis eller Business Swedens regionala kontor) eller genom andra offentliga aktörer på lokal och regional nivå (t.ex. kommunernas näringslivskontor eller universitetens innovationskontor). En stor del av insatserna sker genom i huvudsak privata eller ideella företagsfrämjare (exempelvis inkubatorer, Drivhus, Coompanion och Nyföretagarcentrum), som

¹⁶ Några exempel är Tillväxtverkets uppdrag att främja kvinnors företag, Företagare med utländsk bakgrund, Vård och omsorg och Miljödriven tillväxt.

främst har offentlig finansiering genom t.ex. tidsbegränsade uppdrag, verksamhetsbidrag eller projekt. I tabell 6.1 visas några av de i huvudsak offentligt finansierade aktörerna i främjarsystemet.

Enklare informationstjänster underlättas i takt med den ökade tillgången till digitala tjänster och en ökad användning av digitala medier i samhället. I dag finns mycket grundläggande information om företagsetablering och utvecklingsmöjligheter tillgänglig via webbplatsen verksamt.se och där pågår ett löpande utvecklingsarbete, exempelvis avseende vissa branscher och regionala förutsättningar. Tillväxtverket har även fått ett nytt uppdrag från regeringen om att utveckla informationen om export- och internationalisering på verksamt.se.¹⁷ På sikt bör digitala plattformar kunna ersätta behovet av personlig rådgivning i ett flertal ärenden.

I vissa situationer är sträckan från idé till företagsstart längre. Det kan handla om speciella målgrupper (t.ex. personer med utländsk bakgrund). Här kan utvecklingen av digitala plattformar i kombination med kompletterande personliga rådgivningsinsatser ha större betydelse.

Genom digitaliseringen av främjarsystemet öppnas även nya affärsmöjligheter för privata aktörer. Verksamt.se skulle exempelvis kunna kompletteras med länkar till privata utförare via en separat, privat koordinerad plattform eller på annat lämpligt sätt. Detta skulle bidra till att dels göra systemet mer överskådligt och konkurrensneutralt, dels minska sök- och informationskostnaderna för de som behöver utnyttja olika former av stöd eller kompetensinsatser. Hittills har inte detta varit möjligt att göra inom ramen för verksamt.se, bland annat av konkurrensskäl och på grund av svårigheter för myndigheterna att kvalitetssäkra privata aktörer. Med nya digitala lösningar skapas möjligheter till självreglering genom att kunder och leverantörer kan lämna ömsesidiga utlåtande om kvalitén i relationen, på motsvarande sätt som sker hos exempelvis AirBnB.

¹⁷ Regeringen (2016).

Tabell 6.1 Exempel på rikstäckande aktörer för information och rådgivning 2014

Aktör	Starta	Driva	Växa	Beskrivning
Främjande aktörer				
Almi Företagspartner				Information och rådgivning i alla företagsfaser, 40 kontor i landet
Business Sweden				Exportrådgivning, kompetensutveckling inom internationalisering
CONNECT				Mötesplats och rådgivning för entreprenörer/forskare och investerare
Coompanion				Företagsrådgivning mot <i>kooperativa företag</i> , på 25 platser i landet
Drivhuset				<i>Akademiska</i> rådgivning/utbildning till studenter vid flera lärosäten
Enterprise Europe Network				Information och rådgivning om <i>internationalisering</i> , EU-regler och EU-finansiering, förmedling av affärskontakter
IFS Rådgivning (Almi)				Affärsrådgivning för utrikes födda (inom Almi)
Industriella utvecklingscentra (IUC)				Driver industriella utvecklingsprojekt med främst SME
Inkubatorer och teknikparker				Infrastruktur för affärsutveckling genom rådgivning, kontor och events, cirka 65 medlemmar i SISP
Innovationskontor				Stöd i nyttiggörande av forskningsresultat vid utvalda lärosäten
Nyföretagarcentrum				Kostnadsfri individuell rådgivning vid företagsstart, cirka 90 kontor som täcker cirka 200 kommuner
Kommunala näringslivskontor				Information och (visst) stöd till lokala företag
Resurscentra				Lokala/regionala centra med jämställdhetsfokus
RISE				FoU-samverkan, rådgivning internationalisering av SME
Svenska uppfinnareföreningen (SUF)				Lokala/regionala nätverk med mentorer, rådgivning, inspiration mm till uppfinnare och småföretag
Ung Företagsamhet (UF)				Utbildar cirka 20 000 elever i grund- och gymnasieskola i entreprenörskap per år

Myndigheter				
Arbetsförmedlingen				Hjälp att få affärsidé prövad, ansöka om starta eget-bidrag
Energimyndigheten				Lån, teknisk kompetens, marknadskännedom och affärsutveckling inom energiområdet
Jordbruksverket				Kompetensutvecklingsstöd
Kommerskollegiet				Ombudsman vid handelshinder i utlandsaffärer
Skatteverket				Kostnadsfri information till blivande/nya företagare
Tillväxtverket				Informationsinsatser t.ex. verksamt.se, starta-eget-dagar, startlinjen, ofta i samverkan med andra
Vinnova				Information kring EU-program för forskning och teknikutveckling

Källa: Tillväxtverket (2015a).

Det finns få gedigna effektutvärderingar av rådgivningsinsatser, vilket gör det svårt att veta hur insatserna ska utformas. I Sverige genomförde Tillväxtanalys en utvärdering av ett urval av rådgivningsinsatserna och fann positiva effekter på förädlingsvärde och sysselsättning i vissa fall.¹⁸ Samtidigt var resultaten svåra att generalisera och någon entydig slutsats om de enskilda rådgivningsinsatserna var samhällsekonomiskt motiverade drogs inte.

En forskningsöversikt som publicerats av Tillväxtanalys visar att resultaten av rådgivningsinsatser inte är entydiga. Studier i Storbritannien visar att insatserna oftast inte är försvarbara ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Samtidigt finns det utvärderingar från USA som visar på starka resultat. Studierna visar också att utfallen kan bero på enskilda rådgivare och när insatsen vidtas. Vidare verkar rådgivningen fungera bättre då den levereras av privata aktörer och den offentliga institutionen fungerar som intermediär.¹⁹ Enligt Almi beror utfallet av en insats på hur väl koordinerade rådgivnings- och stödinsatserna är. Rådgivning leder till en bättre diagnos av företagets behov och insatsen kan då levereras på ett mer träffsäkert sätt av främjandeorganisationen.

¹⁸ Tillväxtanalys (2014a).

¹⁹ Tillväxtanalys (2011a).

I Sverige erbjuder sedan ett antal år framför allt Vinnova och Tillväxtverket checkar som kan användas för att köpa olika typer av rådgivningsinsatser. Vissa checkar förmedlas via lokala och regionala aktörer, som regionalt tillväxtansvariga, Almi, Coompanion och IUC, och kan användas för att köpa rådgivning från privata eller offentligt finansierade aktörer. Viss grundläggande rådgivning sköts av de offentliga aktörerna själva. Inom Almi finns bland annat IFS Rådgivning, till företagare med utländsk bakgrund. En stor del av Almis rådgivning till företagare i tidiga skeden har skötts av lokala Nyföretagarcentrum, men är för närvarande under omförhandling.

6.2.2 Riskkapital

Aktörer som erbjuder finansiering i form av offentligt riskkapital (ägarkapital) har etablerats vid olika tidpunkter och med delvis olika syften. Detta har medfört att de ofta haft fokus på specifika målgrupper, utvecklingsfaser eller behov. Stiftelsen Industrifonden etablerades redan 1979. Under finansmarknadskrisen inrättades ytterligare två nya fonder, Fouriertransform AB (2008) och något senare Inlandsinnovation AB (2011), med fokus på fordonsindustri respektive norra Sverige. Dessa är för närvarande under omorganisation (se nedan). I dag är det Industrifonden och dessa två fonder som tillsammans med Almi Företagspartner (via Almi Invest²⁰) är mest aktiva inom det statliga riskkapitalområdet. Dessutom planeras för närvarande inrättandet av två nya riskkapitalfonder, med delfinansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), en holdingfond²¹ och en grön fond.²²

Under senare år har det offentliga systemet för riskkapitalförsörjning kritiserats för att vara svåröverskådligt och delvis överlappande. För att koncentrera statens insatser i tidiga skeden och till segment med behov av marknadskomplettande finansiering beslutade regeringen i budgetpropositionen 2012 att slå ihop det statliga bolaget

²⁰ Medfinansierade av ERUF och regionala aktörer.

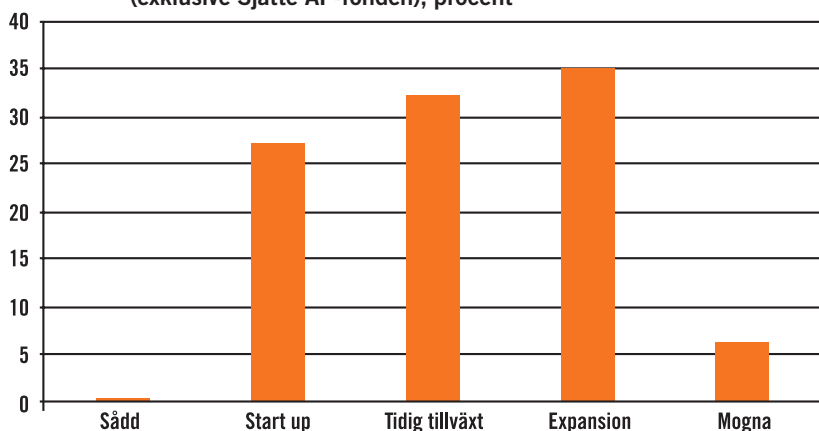
²¹ Syftet är att tillhandahålla riskvilligt kapital framför allt i start- och expansionsfas i små och medelstora företag, samtidigt som man skapar nya svenska VC-fonder. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska Investeringsfonden (EIF) och svenska offentliga aktörer bidrar med vardera 200 mnkr.

²² Syftet är att bidra med ägarkapital till start- och expansionsfas i små och medelstora företag med affärsidéer som har en koldioxidreducerande effekt. ERUF ska bidra med cirka 325–350 mnkr och svenska offentliga aktörer med ett motsvarande belopp.

Innovationsbron AB med Almi Företagspartner AB. Samtidigt aviserades ett närmare samarbete mellan Industrifonden och Fouriertransform. Sedan dess har Inlandsinnovation och Fouriertransform fått ett utvidgat investeringsmandat.

För att undersöka om den statliga riskkapitalförsörjningen är utformad på ett sätt som lever upp till regeringens målsättningar genomförde Riksrevisionen 2014 en granskning av statliga bolag och stiftelser med uppdrag att förbättra tillgången till kapital för privata företag.²³ I rapporten konstaterades att det totalt finns cirka 10 miljarder kronor i statliga medel, exklusive Sjätte AP-Fonden²⁴, avsatt för investeringar i ägarkapital. Hälften av medlen har tillkommit under de senaste fem åren. Sammanlagt svarar aktörer med begränsning till vissa branscher eller geografiska områden för närmare 60 procent av riskkapitalutbudet. Över 40 procent av kapitalet investeras i företag i expansionsfas eller i mogna företag, där flertalet privata aktörer är aktiva, medan företag i såddfas endast erhöll 0,2 procent (figur 6.1).²⁵

Figur 6.1 Statliga aktörers investeringar i olika faser (exklusive Sjätte AP-fonden), procent



Källa: Riksrevisionen (2014).

²³ Riksrevisionen (2014).

²⁴ Sjätte AP-Fonden har ett fondkapital för investeringar på riskkapitalmarknaden motsvarande drygt 20 miljarder. Deras uppdrag har dock ändrats med tiden, från investeringar i onoterade bolag i tidiga faser till att skapa hög avkastning på fondens kapital. I dag görs deras investeringar huvudsakligen i tillväxtorienterade och mogna nordiska företag.

²⁵ Synpunkter har framkommit i expertgruppen att Riksrevisionen syftar på en ännu tidigare fas än sådd vilket påverkat fördelningen.

Utöver de statliga aktörerna ovan så lyfter Riksrevisionens granskning fram universitetens holdingbolag och deras roll som rådgivare och investeringspartner i tidiga faser när det gäller kommersialisering av forskningsresultat. Holdingbolagen arbetar i varierande utsträckning med såddfinansiering.²⁶ Riksrevisionen påpekade dock att holdingbolagens verksamhet totalt sett är marginell i förhållande till det övriga statliga riskkapitalsystemet.

Enligt Riksrevisionens kartläggning finns det ett antal inneboende målkonflikter i regeringens riktlinjer. Samtidigt som statens marknadskompletterande insatser ska öka utbudet av riskkapital i tidiga investeringskedan, så lägger regeringen stor vikt vid att kapitalet allokeras till vissa geografiska områden eller branscher. Likaså finns uttalade ambitioner om att avkastningskraven ska sättas på låg nivå, samtidigt som statliga aktörer ska agera på lika villkor med privata aktörer, vilket i praktiken innebär marknadsmässiga avkastningsmål. Av Riksrevisionens granskning framgår även att det fortfarande förekommer flera fall av överlappande verksamheter, exempelvis genom fokus på vissa geografiska områden, vissa branscher och/eller vissa faser i företagets utveckling.

Aktuella satsningar

I mars 2015 gav regeringen utredaren Hans Rydstad i uppdrag att kartlägga och analysera utbud av och efterfrågan på statliga finansieringsinsatser för små och medelstora företag. Den 17 juni 2015 överlämnades utredningens betänkande till regeringen. Utredaren konstaterade att förden stor majoriteten av företag var finansieringssituationen acceptabel.²⁷ Fokus i utredningen lades därför på områden och företag där potentialen bedömdes vara stor och innovationsgraden eller teknikhöjden betydande, men risknivån högre, kapitalbehoven större och projekten mer svårbedömda. Några av de vägledande principerna var att modellen skulle vara enkel ur ägarens perspektiv, möjliggöra såväl mångfald som specialisering ur kundens perspektiv, en riskdelning genom saminvestering med privat kapital samt en förstärkning i tidiga faser för att säkerställa att hela finansieringskedjan fungerar.

²⁶ Vissa lärosäten har egna investeringsfonder i samarbete med andra offentliga aktörer. Störst av dessa är KTH Seed Capital och Chalmers Innovation Seed Fund.

²⁷ SOU (2015:64).

Utredningens förslag innebar att de statliga riskkapitalbolagen Fouriertransform och Inlandsinnovation skulle göras om till en ny så kallad fond-i-fond med ett kapital om totalt 3 miljarder kronor (Fondinvest AB). Fonden skulle investera högst 50 procent i innovativa tillväxtföretag, i finansieringsintervallet 5–50 miljoner kronor, genom ett antal underliggande fonder med en storlek om cirka 500–1 000 miljoner kronor vardera. Denna fond-i-fond lösning kompletteras med en demonstrationsanläggningsfond på 1,5 miljarder kronor, den så kallade gröna fonden (700 miljoner kronor) som planeras inom ramen för EUs strukturfonder, en mikrofond (400 miljoner kronor) och en garantifond för förstärkning av banklån i intervallet 2–20 mnkr till små och medelstora företag. Detta är den huvudsakliga strukturen på förslaget. Utredningen föreslog även ett ökat anslag till Almi med minst 100 miljoner kronor årligen för förlusttäckning och ökade verifieringsbidrag till innovationskontor och inkubatorer via Vinnova. Förslaget var även att innovationskontor och inkubatorer skulle certifieras av Almi för beredning av innovationslån.

Den 14 mars 2016 presenterades regeringens förslag till ny struktur för riskkapitalinsatser i företag i hela landet.²⁸ Ambitionen var att skapa en flexibel struktur och minska inlåsningsbarrierer till vissa branscher och geografiska områden. Förslaget byggde i huvudsak på Hans Rydstads utredning och innebar inrättandet av ett nationellt utvecklingsbolag med uppdrag att investera indirekt i företag genom privat förvaltade fonder (s.k. fond-i-fond). Detta resulterade, efter beslut i riksdagen den 1 juli 2016, i etableringen av det statliga bolaget Saminvest AB. De statligt ägda aktiebolagen Fouriertransform AB och Inlandsinnovation AB ska inordnas i koncernen, men långsiktigt avvecklas. Förslaget innehöll även etablering av en demonstrationsanläggningsfond för mindre företag och en satsning på lokala såddfonder med fokus på företag i innovativa miljöer.

Regeringen föreslog däremot till skillnad från utredaren att de medlen som avsätts ur Europeiska regionala utvecklingsfonden för en grön investeringsfond och en fond med syfte att investera i nya och befintliga privata riskkapitalfonder under perioden 2014–2020, inte bör förvaltas av den nationella utvecklingsfonden. Förslagen om garantisystem för att stödja bankernas utlåning resulterade i ett för-

²⁸ Regeringen (2016a).

djupat uppdrag till Almi Företagspartner AB.²⁹ Vad gäller ökade medel för verifiering och innovationslån avsåg regeringen att återkomma.

Analys av fortsatta utvecklingsbehov

Inom ramen för denna utredning har Roger Svensson analyserat det svenska främjandesystemet i underlagsrapporten *Det svenska innovations och företagsstödet*. I den sammanfattar han forskningsläget kring vad som fungerar när det gäller offentligt riskkapital och i vilken utsträckning det svenska systemet är utformat efter dessa kunskaper.³⁰

Den stora utmaningen vid statliga riskkapitalsatsningar är att dessa inte tränger ut privata investeringar. Det finns både förmögna privatpersoner, så kallade affärsänglar, och riskkapital eller VC-bolag som investerar i onoterade företag. För att försäkra sig om att staten agerar mer som en komplementär investerare rekommenderas att staten går in i tidiga skeden, där privata investerare upplever att risken är för stor. En väg att garantera att satsningarna inte sker i alltför sena skeden är att sätta ett tak på de offentliga investeringarna i enskilda bolag. Svensson menar att detta tak bör ligga på mellan 5 och 10 miljoner kronor. Vidare visar Svenssons forskningsgenomgång att de offentliga satsningarna bör matchas av privat kapital. Staten bör aldrig stå för mer än 50 procent av satsningen. Avkastningskraven på det statliga riskkapitalet har stor betydelse. Om avkastningskraven sätts i nivå med den privata marknaden kommer det statliga riskkapitalet att tvingas in i senare skeden. Svensson menar att den modell med asymmetrisk riskspridning som föreslogs av Hans Rydstad har visat sig mest lämplig (SOU 2015:64).³¹

En avgörande fråga när det gäller statliga riskkapitalsatsningar är vilket behov som finns av kompletterande kapital. Sådana bedömningar är alltid svåra att avgöra. Finansieringsbehovet varierar med konjunkturen och det går heller inte att utgå ifrån enkätundersökningar av finansieringsbehov. I en marknadsekonomi bör det alltid finnas företag som inte får den finansiering de vill ha eftersom deras affärsidéer inte är tillräckligt bra. Tillväxtverket gjorde under förra året en

²⁹ Kritik har riktats mot att denna fråga inte utreds av en oberoende aktör.

³⁰ Svensson (2016).

³¹ Enligt uppgifter till utredning planerar Saminvest att frånga asymmetrisk riskspridning vilket – om det är korrekt – är ett gravt misstag.

bedömning av det samlade finansieringsgapet till 600–900 miljoner kronor årligen.³² Men metoden de använder för beräkningen kritiseras av Roger Svensson, som pekar på att Tillväxtverket utgår från 2007, som var ett toppår.³³

Det kan också ifrågasättas om det är relevant att tala om ett generellt finansieringsgap i Sverige. Kapitalbehovet kan skilja markant mellan branscher och olika regioner. Svensson konstaterar i sin genomgång att affärsänglar ofta investerar lokalt och att många av dem finns runt Stockholm. Även de privata VC-bolagen fokuserar på Stockholmsområdet. Utbudet är alltså betydligt större i storstadsregionerna, men så är också efterfrågan.

Vidare är det privata riskkapitalet fokuserat på ett fåtal branscher. Utländska och svenska privata VC-fonder investerade 95 respektive 90 procent av sitt kapital inom IT- och Life-science 2014.³⁴

Givet fördelningen av det privata riskkapitalet på branscher och regioner skulle det kunna antas att behovet av offentligt kapital är störst i glesbygd och i mer traditionella branscher. Samtidigt har det statliga VC-bolaget Inlandsinnovation haft svårt att placera allt sitt kapital. Fonden får placera i hela Norrland samt Värmlands och Dalarnas län. Vid årsskiftet 2015/16 hade Inlandsinnovation endast investerat 41 procent av sitt kapital. Totalt är det endast 46 procent av det statliga VC-fondernas kapital som är investerat. Av detta drar Roger Svensson slutsatsen att det ”är svårt att tro att det skulle råda brist på VC-finansiering i Sverige med så stora kassor”.³⁵ Vi ser i den här utredningen heller inget behov av ytterligare statliga riskkapitalsatsningar. Detta gäller särskilt som två nya EU-finansierade fonder är på väg att introduceras.³⁶

Även om vi inte ser något behov av att tillföra ytterligare statligt riskkapital, finns det ett utrymme för att förbättra effektiviteten i de existerande insatserna. Forskningen har visat att offentliga riskkapitalsatsningar är mest effektiva när de kombineras med privat kapital. Vi förordar också en modell med differentierad riskpremie som Hans Rydstads utredning föreslår.

³² Tillväxtverket (2015b).

³³ Svensson (2016).

³⁴ Tillväxtanalys (2015a).

³⁵ Svensson (2016).

³⁶ Den gröna fonden och holdingfonden som tidigare nämnts.

Vidare är det tveksamt om statliga VC-bolag ska tillåtas investera mer än 10 miljoner kronor i enskilda företag. Som Riksrevisionen visade gick mindre än 30 procent av det statliga riskkapitalet till sådd- eller startfasen. Med ett tak för investeringarna kommer kapitalet att på ett naturligt sätt styras till tidigare faser.

6.2.3 Lån och garantier

Svensk lånefinansiering

För svenska småföretag är lånefinansiering från banker den viktigaste externa finansieringskällan.³⁷ Den största offentliga långgivaren i Sverige är Almi Företagspartner AB, som har sitt ursprung i de ideella företagarföreningar som bildades runt om i landet under 1940- och 1950-talet. Sedan 1994 bedrivs verksamheten i aktiebolagsform, med ett statligt ägt moderbolag och regionala dotterbolag som ägs till 51 procent av moderbolaget och till 49 procent av regionala aktörer, exempelvis landsting eller regionförbund. I koncernen ingår även Almi Invest och IFS Rådgivning, som erbjuder riskkapital och rådgivning.

Almis huvudsakliga uppgift enligt verksamhetsparagrafen i bolagsordningen är bl.a. att stärka det svenska näringslivets utveckling och verka för en hållbar tillväxt samt medverka till att utveckla och finansiera små och medelstora företag. Almi ska för detta ändamål erbjuda tjänster inom rådgivning och finansiering i huvudsak riktat till företagare och företag med lönsamhets- och tillväxtpotential. Finansieringstjänsterna ska innefatta både lån och ägarkapital. För att kompensera för den högre risken och inte konkurrera med den privata marknaden tar Almi ut en ränta som ligger över genomsnittlig bankränta.

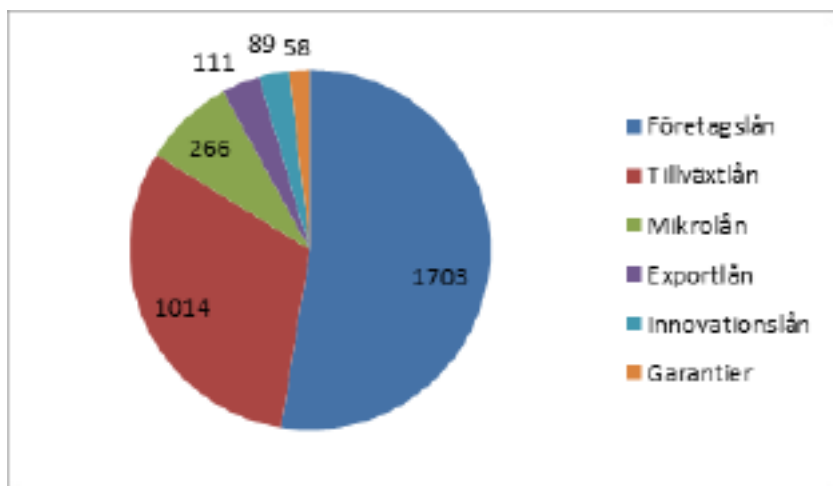
Beroende på behov finns en rad olika typer av lån; företagslån (topplån) till företag i alla faser, branscher och regioner, mikrolån på maximalt 250 tkr till nystartade företag under 10 anställda, tillväxtlån på minst 250 tkr och exportlån. Sedan 2005 kan Almi även bevilja innovatörer och teknikbaserade företag så kallade innovationslån (villkorslån) för innovativa projekt.³⁸

³⁷ Se diskussion i Svensson (2016).

³⁸ Liknande lån erbjöds fram till 2004 av Stiftelsen Innovationscentrum (SIC) och Nutek. Lånen har en mjukare karaktär, med förutsättningar att avskrivs helt vid ett misslyckande.

Almis utlåningsvolym har expanderat kraftigt under senare år, dels i samband med finanskrisen 2009, då Almi fick 2 mdr kr ytterligare från regeringen, dels genom tillväxtlånen med kreditgarantier från Europeiska Investeringsfonden (EIF) under 2015. Vid utgången av 2015 uppgick den totala lånestocken till 4,6 miljarder och nyutlåningen till 3,2 miljarder (figur 6.2).

Figur 6.2 Almis nyutlåning 2015 (miljoner kronor)



Källa: Egen bearbetning av data från Almi Företagspartner.

Almis investeringar sker efter en bedömning, som bl.a. baseras på bärkraften i idén, företagets framtidspotential och entreprenörens eller företagets förmåga att utveckla och ta tillvara idén eller investeringen. Utvärdering av innovationslån görs i regel inom Almi, men vid behov anlitas expertkompetens. Kreditgivningen sker ofta i samverkan med andra kreditgivare och bankerna är en viktig samarbetspartner. Almis andel av lånen varierar, men kan i vissa fall uppgå till cirka 50–80 procent.

Norrlandsfonden är stiftelse som bildades 1961 för att främja nyetablering, utveckling och expansion av norrländska företag, men får i dag inget driftsstöd från staten. Fonden erbjuder topplån, konvertibla skuldebrev och borgensåtagande till små och medelstora företag i de fem Norrlandsländerna, men stiftelsen har inga övriga res-

triktioner vad gäller faser, branscher eller storlek. Fonden tar, liksom Almi, en högre räntesats än bankerna, men normalt går den inte in med mer än en fjärdedel av finansieringsbehovet. Under 2015 beviljades 264 miljoner i krediter och 179 miljoner i lån, och den totala lånestocken uppgick till 900 miljoner. Liksom för Almi backas Norrlandsfondens lån sedan januari 2016 upp av kreditgarantier från EIF.

Inom ramen för det regionala anslaget 1:1 erbjuder även vissa länsstyrelser, regionförbund och regioner såddfinansiering i form av bidrag eller villkorlån. Finansieringen skiljer sig markant mellan olika län beroende på hur anslaget fördelas och hur länen prioriterar.

En orsak till att företagen föredrar lånefinansiering före externt aktiekapital (riskkapital) är att långgivare normalt kräver lägre riskpremie, eftersom de har företrädesrätt till tillgångar om bolaget skulle gå i konkurs. En annan orsak är att ägaren inte förlorar kontrollen över företaget.

Analys av utvecklingsbehov

För flertalet företag är tillgången till finansiering inget problem. Enligt Tillväxtverkets enkät *Företagens villkor och verklighet 2014* anser ungefär var tionde företag att tillgång till lån och krediter är ett stort tillväxthinder. Men andelen har ökat från åtta procent 2008 till tolv procent 2014. Detta överensstämmer med resultaten från en ESO-rapport (Bornefalk 2014), som konstaterar att möjligheterna att få banklån försämrats sedan finanskrisen 2008, i synnerhet för mindre och nystartade företag. En förklaring kan, enligt Svensson (2016) vara de högre kapitaltäckningsreglerna enligt Basel III som gjort att många banker minskat utlåningen till småföretag eller höjt sina räntor för dessa. Men det är fortfarande oklart hur hårt detta slår.

Svårigheter att identifiera och utvärdera lovande projekt orsakar enligt teorin om asymmetrisk information betydande sök- och transaktionskostnader för externa finansörer. Detta kan resultera i en brist på finansiering, speciellt för unga, nystartade företag som saknar betalningshistorik, och innovativa företag, som baseras på svårvärderade immateriella tillgångar. När osäkerheten är stor och det är svårt för privata investerare att få en uppfattning om riskerna, samtidigt som de potentiella samhällsekonomiska vinsterna kan vara

omfattande (t.ex. i innovativa projekts tidiga skeden), kan det därför enligt teorin vara motiverat att offentliga aktörer går in med finansiering. Detta blir speciellt viktigt när det gäller investeringar i FoU eller innovationsprojekt, som förväntas generera stora positiva spridningseffekter.

Samtidigt tycks det vara just i tidiga skeden och bland innovativa företag som finansieringsbehoven fortfarande är mest problematiska. Det har därför framförts argument för att öka Almis satsningar på innovationslån i tidiga skeden. Dessa mjuka villkorlån utgör nästan en form av bidrag, men fyller en viktig marknadskompletterande roll i dessa faser.

Kredit och lånegarantier

För att banker och andra finansiella institutioner ska tillhandahålla kort- och långsiktiga lån är det viktigt att företagen har tillgångar som kan ligga som garanti för lånen. Kredit- eller lånegarantier är därför ett kompletterande instrument som offentliga aktörer kan erbjuda för att underlätta finansiering i företag som inte kan leva upp till de krav på säkerhet som ställs av långgivare.

Enligt Roger Svenssons (2016) underlagsrapport är de kreditgarantier till svenska små och medelstora företag som erbjuds främst genom Almi och Norrlandsfonden, tillsammans med deras topplån, närmast att likna vid de lånegarantier som banker erbjuder i andra länder. Ett utmärkande drag är att dessa lån är förenade med sämre säkerhet än vad som gäller för reguljära banklån. För att främja export och internationalisering gav Exportkreditnämnden (EKN) under 2015 ut cirka 90,1 miljarder i nya garantier, och Svensk Exportkredit (SEK) hade en nyutlåning på cirka 104,6 miljarder. Men endast en mindre del av dessa belopp gick till små och medelstora företag i Sverige. Hans Rydstad föreslog i sin utredning (SOU 2015:64) ett nytt lånegarantisystem, som skulle ligga under det statliga paraplybolaget (i dag Saminvest AB). Förslaget mötte dock kritik från flera remissinstanser, bland annat från bankerna. I dag tycks unga företag och företag på landsbygden i Sverige uppleva att tillgången till krediter är ett större tillväxthinder än vad övriga företag gör (Svensson 2016).

Program för kreditgarantier finns sedan många år i flertalet OECD-länder. Empiriska resultat visar på tveksamma resultat av lånegarantiprogram. Enligt Svensson (2016) kan en förklaring vara att eftersom staten tar på sig en stor del av risken minskar incitamenten för låntagare och långgivare att vara aktsamma. Han lyfte bland annat fram en studie av franska lånegarantier (SOFARIS), som konstaterade att nystartade företag visserligen växte snabbare, men att risken för konkurser ökade signifikant. Det avtal om kreditgarantier som Almi och Norrlandsfonden tecknat med EIF kommer troligen att leda till ökad utlåning, men det finns även en risk för ökat risktagande och ökade kreditförluster.

6.2.4 Bidrag och projektmedel

Det är i dag svårt att få en överblick över omfattningen av det offentliga stödet i form av bidrag till företag och innovationsprojekt. Det finns ett stort antal myndigheter, stiftelser, statliga bolag och andra offentliga aktörer som erbjuder olika program eller insatser med inslag av bidrag. Senare i detta kapitel (avsnitt 6.3.2) görs ett försök att identifiera kostnaderna för olika typer av insatser. Där konstateras att omfattningen är helt beroende av vad som definieras som stöd. I vår kartläggning hamnar stödnivån på mellan 2,8 och 11,3 miljarder per år. Då ingår t.ex. inte det statliga FoU-stödet vara cirka 5 miljarder (av 32 miljarder) årligen går till näringslivet. Av detta får små och medelstora företag cirka 20 procent eller 1 miljard, vilket är lågt i internationella jämförelser där nivån brukar ligga på 40–70 procent.³⁹

Under senare år har flera myndigheter tillämpat fördelning av bidrag genom olika checksystem. Det har oftast gällt utvecklingsstöd eller rådgivningsinsatser, exempelvis inom innovation, affärsutveckling, immateriella rättigheter, internationalisering, mm. Det handlar om begränsade insatser, ofta maximerade till 100 tkr. För att komma nära marknaden hanteras medlen i regel via regionala aktörer. Ett exempel på detta är Vinnovas innovationscheckar, som hanteras via Almi, IUC och Coompanion, och Tillväxtverkets affärsutvecklingscheckar, som fördelas via regionala partnerskap bestående av exempelvis kommuner, länsstyrelser och Almi. Det är ett system som kan vara förenat med betydande administrativa kostnader i för-

³⁹ Svensson (2014).

hållande till de mindre stödbelopp som erbjuds.⁴⁰ Energimyndigheten har tidigare erbjudit affärsutvecklingslån (villkorlån) och tillväxtlån till mindre företag inom energiområdet, men dessa har fr.o.m. år 2015 ersatts av bidrag med begränsad royalt.

En annan typ av bidrag utgörs av finansiering av projekt inom prioriterade områden. Det gäller exempelvis Vinnovas innovationsprojekt inom strategiska kunskapsområden⁴¹, samhällsutmaningar och internationella samarbeten (t.ex. Eureka), och Tillväxtverkets projekt för kommersialisering av energi- eller miljöteknik. Dessa projektansökningar hanteras ofta av myndigheterna själva, vanligen i samverkan med externa programråd eller referensgrupper.

Vissa regionala företagsstöd (statligt stöd för att främja små och medelstora företag, statligt stöd till regionala investeringar och transportbidrag) som hanteras av Tillväxtverket och aktörer på regional nivå (landsting, länsstyrelser och regionförbundet i Kalmar län) har sitt ursprung i regional tillväxtpolitik⁴² snarare än i näringspolitik och förutsätter att företagen finns i vissa utpekade geografiska områden.⁴³

De flesta bidrag oavsett om det gäller utvecklingscheckar eller projektfinansiering, är villkorade på olika sätt. Dessutom får mottagaren vanligen bidra med egna medel, ofta 50 procent av beloppet.

Som tidigare konstaterats kan det vara motiverat för offentliga aktörer att lämna finansiellt stöd i situationer där marknaden inte kan förväntas fungera optimalt. Asymmetrisk information och positiva spridningseffekter (spill-over effekter) innebär enligt teorin att det kan finnas behov av att stimulera till exempelvis FoU, innovativa projekt och nystartade företag genom olika former av finansiering.

En nackdel med bidrag är att de är relativt dyra att administrera. Enligt en beräkning av Hansson (2009) måste bidrag riktade till företag generera 3–4 gånger så mycket i ökad förädlingsvärde hos mottagaren för att vara samhällsekonomisk effektivt. Samtidigt riskerar offentliga aktörer, även då man kräver 50 procents medfinansiering från mottagaren, att finansiera insatser som ändå hade genomförts.

⁴⁰ Länsstyrelsen i Stockholm har exempelvis avstått från att ta emot Tillväxtverkets förfrågan om hantering av digitaliseringscheckar av detta skäl.

⁴¹ Dessa avser sektorer eller områden som Vinnova definierat som strategisk tviktiga och ska inte förväxlas med strategiska innovationsområden.

⁴² Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft (prop. 2007/08:1, utg. omr. 19, bet 2007/08: NU2, rskr. 2007/08:99).

⁴³ Gäller främst regionalt transportbidrag och regionala investeringsstöd.

Det har även framkommit kritik mot svårigheten att följa upp effekterna av offentliga program i Sverige.⁴⁴ Det handlar bland annat om svårigheten att mäta spridningseffekter och samhällsekonomiskt utfall, svagheter i målformulering, utvecklade utvärderingsmetoder, samt brist på statistik och data. Vi återkommer till dessa problem längre fram i kapitlet.

6.2.5 Samverkansaktiviteter

Under senare år har det blivit allt vanligare, framför allt inom innovationspolitiken, att utveckla olika typer av samverkan. Vinnova arbetar för att koppla samman näringsliv och akademi tättare inom områden av relevans för svensk konkurrenskraft (exempelvis etablering av olika centrumbildningar), ge stöd för att genom samverkan mellan akademi, näringsliv och offentliga aktörer utveckla regionala styrkeområden (exempelvis Vinnväxt) och stimulera konkreta samverkansprojekt (exempelvis kring samhällsutmaningar och strategiska innovationsområden). Tillväxtverket har under ett antal år genomfört insatser för att stötta regionala aktörer i utveckling av regionala styrkeområden (exempelvis klusterprogram och stöd för utveckling av regionala strategier för smart specialisering⁴⁵).

En ambition är att underlätta för framför allt små företag och entreprenörer att komma i kontakt med offentliga aktörer, forskare, företagskunder eller privata investerare (exempelvis venture capitalbolag eller affärsänglar). För att säkerställa att samverkansplattformarna utgår i från konkreta behov hos deltagande företag har många så kallade klusterorganisationer infört medlemsavgifter i syfte att stärka företagets engagemang och möjligheter till styrning av verksamheten.

Etableringen av samverkansplattformar innebär att finansiella bidrag inte lämnas till enskilda företag, men att dessa har möjlighet att dra nytta av de aktiviteter som genomförs inom ramen för plattformarna. Finansieringen går ofta till regionala organisationer (inkubatorer, science parks, klusterorganisationer, m.fl) för att driva plattformen (processledning) och initiera gemensamma aktiviteter (för t.ex. studieresor, utbildningsinsatser och gemensamma forskningsan-

⁴⁴ Se bl.a. utredningens underlagsmaterial, Tillväxtanalys (2016) och Riksrevisionen (2016a).

⁴⁵ Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS).

sökningar). Historiskt har samverkan ofta inletts med t.ex. satsningar på ökad kompetensförsörjning i en region, men i takt med att förtroendet mellan deltagare ökat har även konkreta utvecklingssamarbeten inletts.

Olika former av spridningseffekter motiverar varför offentliga aktörer ska bistå en utveckling som kan leda till exempelvis nya kluster, branscher eller regionala styrkeområden. För en enskild entreprenör kan det vara lättare att etablera sig om det finns andra entreprenörer på plats. Då ökar även möjligheterna att attrahera kompletterande resurser, exempelvis investerare, kompetent arbetskraft och intermediärer (som specialiserade advokater eller konsulter). Därför kan det vara motiverat för offentliga aktörer att gå in som katalysatorer i tidiga skeden. När området nått en viss kritisk massa är involvering av offentliga aktörer inte lika motiverat. Det är däremot svårt att säga hur lång tid detta kan ta, eftersom det kan handla om processer som löper över många år eller till och med decennier.⁴⁶

I Norra Mellansverige (Dalarna, Värmland och Gävleborg) genomfördes inom ramen för förra periodens regionalfondsprogram projektet Systematic Leadership and Innovative Management (SLIM). I projektet ingick bland annat försök till utvärderingar av klustersatsningar med hjälp av en rad kompletterande uppföljningsmetoder. Projektet visade på ett antal positiva effekter och lyftes som ett bra exempel både i Sverige och inom OECD.

⁴⁶ Se diskussion i Svensson (2016).

6.3 Omfattande belopp, men inom olika politikområden

Det är i dag få som förespråkar ekonomiska modeller där staten planerar fram vilka verksamheter som ska finnas på marknaden. Trots detta satsar nästan alla nationer offentliga medel för att komplettera brister i marknadens funktion. Som diskuterats ovan används skattemedel bl.a. för att ge företag bidrag, lån och rådgivning. Det kan handla om att stimulera forskning, internationalisering, kompetensutveckling eller miljöarbete. Ofta är det betydande belopp som sätts på dessa åtgärder.

Det är inte enkelt att få en samlad beskrivning av omfattningen av det statliga stödet för entreprenörskap, företagande och innovation i Sverige. Underlagen finns inte systematiskt insamlat utan återrapporteras av en rad olika myndigheter och organisationer. Det är även en tolkningsfråga vad som ska ingå i begreppet statliga stöd till näringslivet och var gränsen mellan olika insatser och politikområden ska dras. Beloppen beror därför helt på hur företagsfrämjande insatser definieras.

6.3.1 Tidigare studier

Det har sedan en lång tid tillbaka pågått en debatt om omfattningen av det svenska företagsstödet. Redan 1995 presenterades en ESO-rapport som uppskattade att företagsstöden uppgick till cirka 50 miljarder kronor årligen.⁴⁷ Samtidigt menade representanter för Nutek att den verkliga omfattningen bara var en bråkdel av detta belopp.⁴⁸ Skillnaden bestod helt i vad som definierades som stöd till företag.

Problemet med att kartlägga omfattningen av företagsstödet är inte unikt för Sverige. I det internationella forskningsprojektet Innovation Policy for Economic Growth (IPREG) gjordes ett ambitiöst försök att uppskatta de offentliga kostnaderna för stöd till entreprenörskap och små och medelstora företag (SMF) i Sverige.⁴⁹ För det man kallade ”den breda politiken”, som innefattade insatser till alla företag i form av såväl direkta stöd som skattelättnader, upp-

⁴⁷ Barkman och Fölster (1995).

⁴⁸ Halvarsson (1995).

⁴⁹ Tillväxtanalys (2011b). SMF avser företag med färre än 250 anställda.

skattades de totala direkta kostnaderna till 46,5 miljarder kronor 2009. Merparten var skattekostnader som administrerades av Finansdepartementet. Jordbruksdepartementet stod för en fjärdedel av kostnaderna, främst genom EU:s jordbrukspolitik och Näringsdepartementet för omkring sju procent. Av totalkostnaden var cirka 10,5 miljarder kronor offentliga ”out of pocket”-kostnader, dvs. direkta kostnader för svenska staten, utöver EU-finansiering och skattelättnader. Stödet som riktades specifikt till entreprenörskap och SMF benämndes den ”smala politiken” och utgjorde enligt studien 3,8 miljarder. Dessa medel administrerades huvudsakligen genom Näringsdepartementet (2,3 miljarder).⁵⁰ Den svenska forskningsrapporten utgjorde senare en förebild för flera Europeiska studier.

Med utgångspunkt i bl.a. IPREG-studien genomförde Faugert & co på uppdrag av Svenskt Näringsliv en uppföljande kartläggning av näringslivsfrämjande insatser. Enligt denna uppgick det identifierade statliga stödet till svenskt näringsliv året 2009 till drygt 27 miljarder via ett 60-tal olika insatser och program vid 22 myndigheter och organisationer, främst i form av bidrag, lån, subventioner eller insatser för kompetensutveckling. Däremot ingick i princip inte det statliga riskkapitalet.⁵¹ I rapporten från Svenskt Näringsliv framfördes kritik mot att många program eller insatser aldrig hade utvärderats eller inte hade utvärderats under den senaste femårsperioden.⁵² Sedan dess har dock ett stort antal utvärderingar genomförts av bland annat Tillväxtanalys.

⁵⁰ Tillväxtanalys (2011b).

⁵¹ Enligt Riksrevisionen (2014) uppgick detta till cirka 38 miljarder, varav cirka 30 miljarder i ägarkapital, inklusive medel från Sjätte AP-fonden.

⁵² Svenskt Näringsliv (2012).

6.3.2 Utredningens kartläggning av statliga insatser

Total omfattning på stödinsatser

Främjandeinsatser med offentliga medel som riktas till entreprenörskap, företagande och innovation är ett svårfångat begrepp. En första utgångspunkt kan vara den sammanställning som Europeiska Kommissionen gör av av statsstöd. I reda pengar handlar det om cirka 32,5 miljarder kronor eller 0,74 procent av statsbudgeten, ungefär som snittet bland EU-länderna.⁵³ Det domineras av skattebefrielse inom miljö- och energiområdet, med cirka 26 miljarder. Det handlar följaktligen om betydande belopp som dock inte är helt jämförbara med de siffror som diskuteras nedan.

I tabell 6.2 försöker vi fånga samtliga typer av stöd och insatser som kan komma företag och näringslivet tillgodo. I denna sammanställning inkluderas skattesubventioner som utgör en väsentlig kostnad, eller förlorad intäkt, för staten men som uppenbarligen har underlättat för nyetableringar och entreprenörskap. Avdragen för rot- och rut-tjänster ökade enligt Skatteverket (2016) med 3,3 miljarder till totalt 23,3 miljarder under 2015. Arbetsförmedlingens skatte-krediter på arbetsgivaravgifterna för nystartsjobb och anställningar för yrkesintroduktion är mer perifera främjandeåtgärder men kan innebära minskade kostnader för unga och nystartade företag. Subventionen motsvarade närmare 7 miljarder under 2015. Riskkapital-satsningar (för 2015), kreditgarantier, jordbuktstöd och andra EU-stöd ingår likaså i den totala stödvolymen och har en näringslivsanknytning som är mer eller mindre stark.

Om vi bortser från kreditgarantier och exportkrediter (Exportkreditnämnden och Svensk exportkredit) uppgår det samlade stödet till cirka 95 miljarder kronor årligen. Läger vi till de fem miljarder som näringslivet erhåller från forskningsfinansiärer hamnar vi på omkring 100 miljarder.⁵⁴

Många av dessa satsningar kan alltså ha andra huvudsyften än att främja tillväxt genom etablering och utveckling av företag och innovationer, även om näringslivet berörs. Som framgår längre fram är enligt våra beräkningar de direkta bidragen som går till näringslivets snarare i häradet 2,8 miljarder kronor. Nivån på stödet beror följakt-

⁵³ Se budgetpropositionen (Prop. 2016/17:1).

⁵⁴ Enligt Svensson (2016) rör det sig om fem miljarderdock varav en mindre del kommer småföretag till godo.

ligen helt på vilken definition man väljer och vi anser att en mer rättvisande siffra när det gäller direkta främjandeinsatser är 6,5 miljarder kronor per år (se nedan).

Tabell 6.2 Samlad överblick över insatser till näringslivet

Sammanfattningen ger inte anspråk på att vara heltäckande

Typ av insats	Mkr (ca)	Dataår
Skattesubventioner		
Rut- och rot-avdrag	23 300	2015
Miljöbidrag enligt EU:s statsstödsregler	26 000	2014
FoU-avdrag	1 000	prognos
Arbetsförmedlingen	6 759	2015
Delsumma		57 059
Riskkapital		
Fouriertransform	221	2015
Inlandsinnovation	206	2015
Industrifonden	488	2015
Almi Invest	52	2015
Delsumma		967
Krediter och garantier		
Exportkreditnämnden (svenska företag, 2,5 mdr SME)	90 100	2015
Norrlandsfonden	335	2015
Almi Företagspartner	58	2015
Delsumma		90 493
Lån		
Svensk exportkredit (nyutlåning, 82% till slutkund)	104 600	2015
Norrlandsfonden	193	2015
Almi Företagspartner	3 183	2015
Delsumma		107 976

Typ av insats	Mkr (ca)	Dataår
Bidrag/projekt, samverkan/kompetensutveckling och drift inom olika politikområden (exkl. FoU)		
EU-medel (LBU, Horizon, ERUF och ESF)	10 463	varierar
Areella näringar (Jordbruksverket)	2 288	varierar
Arbetsmarknad (AF och ESF-rådet)	13 790	2015
Statens kulturråd (beslutade bidrag till AB, HB och EF)	316	2015
Forskning och innovation (Vinnova, RISE, Skolverket, U&Hs innovationskontor)	3 293	2015
Utrikespolitik (Business Sweden, EKN, SEK, Swecare)	766	2015
Miljö- och energi (Naturvårdsverket och Energimyndigheten)	397	2015
Regional tillväxt (1:1-anslag, transportbidrag och projektstöd)	1 096	2014/2015
Näringsliv (Boverket, Tillväxtverket, Visit Sweden och drift av riskkapital/låneverksamhet)	1 015	2015
Delsumma		33 424

Källa: Egen bearbetning, Riskkapital avser investeringar under 2015 medan krediter avser beviljade krediter 2015.

Stödnivån i jämförelse med tidigare studier

För att få mer överblick och jämförelse med tidigare uppskattningar genomfördes under våren 2016 en kartläggning som delvis baserades på Faugert & co undersökning avseende 2009. Underlaget baseras främst på årsredovisningar från 2015, kompletterat med vissa uppföljande telefon- eller mailkontakter. Data avser i huvudsak utbetalade medel under året, men i vissa fall redovisas i stället beslutade belopp under året. Redovisningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Fokus i uppföljningen har legat på att identifiera den *svenska statens andel* av direkta insatser i form av bl.a. bidrag, lån, ägarkapital och rådgivning till blivande eller befintliga företag, samt indirekt stöd via aktörer med uppdrag att förmedla sådana insatser. Vi har däremot inte tagit med kostnader för eventuella skattesubventioner, och inte heller privat, regional eller lokal medfinansiering. Medfinansiering från EU har redovisats separat. Kartläggningen utgick från de 22 myndigheterna och organisationerna i den tidigare

studien, men vissa har sedan exkluderats⁵⁵ och andra som bedömdes göra insatser av betydelse för näringslivet har inkluderats⁵⁶. Totalt resulterade detta i 25 myndigheter eller organisationer och ett stort antal insatser eller program.⁵⁷ (Se appendix till kapitlet).

Många berörda politikområden

Liksom i de tidigare studierna konstaterar vi att det handlar om stora investeringar som i olika omfattning och former kommer nya eller befintliga företag till nytta. Som nämnt ovan är det viktigt att notera att många insatser genomförs med andra syften än att utveckla företagande och driva på tillväxten.

Betydande belopp går ut i form av bidrag och insatser till företagen inom ramen för olika politikområden. Totalt identifierade vi drygt 38 miljarder i statligt finansierade insatser under 2015, exklusive skattesubventioner (tabell 6.3). Dessa kan, enligt en grov uppskattning, fördelas på nio politikområden.⁵⁸

Tabell 6.3 Fördelning mellan politikområden (totalt 38,2 miljarder)

Politikområde	Mkr	Andel
Arbetsmarknadspolitik	13 790	36 %
EU-finansiering inom olika politikområden	10 463	27 %
Näringspolitik	5 222	14 %
Forskning och innovationspolitik	3 293	9 %
Politik för areella näringar, landsbygd och livsmedel	2 287	6 %
Regional tillväxtpolitik	1 624	4 %
Utrikespolitik	770	2 %

⁵⁵ Verksamhet inom Exportrådet, Innovationsbron, Fiskeriverket, Högscoleverket, Rikstrafiken och Sjunde ramprogrammet återfinns i dag inom andra organisationer. För vissa organisationer har inga insatser identifierats.

⁵⁶ Almi Invest, Fouriertransform och Inlandsinnovation har tillkommit inom riskkapitalområdet. Visit Sweden, Swecare, Exportkreditnämnden och Svensk Exportkredit berör internationalisering, men de två senare redovisas separat p.g.a. den stora omfattningen på verksamheten. RISE och universitetens innovationskontor har bedömts ha relevanta uppdrag inom entreprenörskaps- och innovationspolitiken.

⁵⁷ Under 2014 bestod Vinnovas verksamhet av ett 80-tal olika program eller insatser, men i Årsredovisning 2015 finns ingen sammanställning av totalen redovisad. Tillväxtverket redovisar i Årsredovisning 2015 ett 20-tal s.k. målområden.

⁵⁸ Insatser för innovation och företagande inom hälsa, vård och omsorg ingår i andra politikområden.

Politikområde	Mkr	Andel
Miljö- och energipolitik	397	1 %
Kulturpolitik	316	1 %
Total	38 161	100 %

Källa: Egen bearbetning av data från 2014–2015.

Även om detta var insatser som kom nya eller befintliga företag till del, så hade flertalet andra huvudsyften än företagsutveckling. En dryg tredjedel utgjordes av arbetsmarknadspolitiska stöd, där syftet främst är att långtidsarbetslösa ska få arbetslivserfarenhet. En knapp tredjedel var EU-stöd, som huvudsakligen (till 83 procent) var medfinansiering av projekt som syftar till bibehållen eller stärkt konkurrenskraft inom areella näringar (fiske och lantbruk).

11,3 miljarder bidrar till näringslivsutveckling

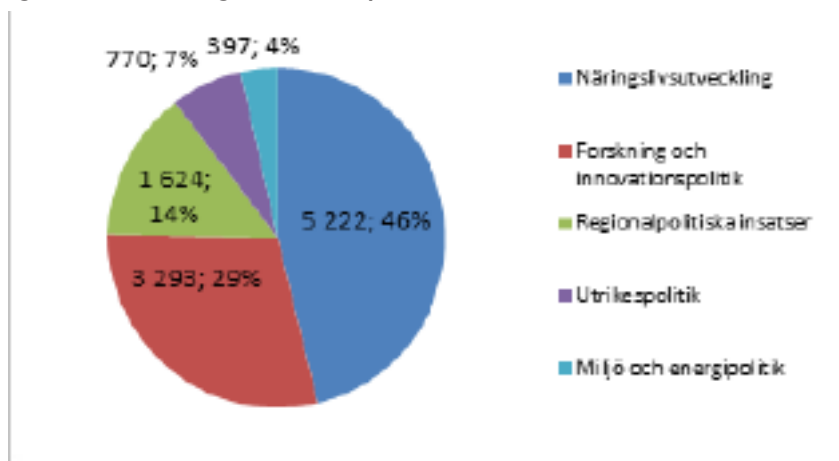
Efter att EU:s finansiering och de insatser som bedöms ha andra huvudsyften⁵⁹ har exkluderats så återstår drygt elva miljarder från svenska staten för främjande av näringslivets utveckling under 2015.⁶⁰ Detta innebär en restriktiv tolkning av insatserna, fördelat på fem huvudsakliga politikområden; forskning- och innovationspolitik, regional tillväxtpolitik, utrikespolitik, miljö- och energipolitik samt näringspolitik.⁶¹ Tillgången till data avseende de små och medelstora företagens andel av utbetalade eller beslutade medel är inte komplett, men andelen uppskattas till i genomsnitt cirka 70 procent, med viss variation mellan politikområden.

⁵⁹ Avser arbetsmarknadspolitik, areella näringar och kulturpolitik. I ett klusterperspektiv lyfts ofta andra näringar fram som bidrar till en attraktiv miljö, t ex kultur. Från Statens Kulturråd beviljades under 2015 cirka 316 mkr till företag inom kultursektorn. Vi har dock valt att inte inkludera den typen av medel i vår sammanställning. Jordbruksstödet, landsbygdsutvecklingsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet uppgår till cirka 2,3 mdkr och skulle kunna betraktas som stöd till näringslivet inom vissa branscher.

⁶⁰ Detta motsvarar nästan de cirka 10,5 miljarder i så kallade "out-of-pocket" kostnader för svenska staten, exklusive skatetjätnader och EU-finansiering, som identifierades i det tidigare IPREG-projektet.

⁶¹ Observera att vissa typer av insatser överlappar mellan politikområden. Exempelvis utgörs Miljö- och energipolitiken här i huvudsak av forsknings- och innovationsstöd från Energimyndigheten. I regionalpolitiskt näringslivsstöd ingår såväl allmänt näringslivsfrämjande som insatser för innovation och internationalisering.

Figur 6.3 Fördelning mellan olika politikområden (totalt 11,3 mdkr)



Källa: Egen bearbetning av data från 2014–2015.

Forsknings- och innovationspolitiken, som utgör en knapp tredjedel eller cirka 3,3 miljarder kronor, domineras av Vinnovas verksamhet och basanslaget för RISE (s.k. SK-medel). Direkta medel för nyttiggörande via universitetens innovationskontor uppgår till cirka 95 miljoner årligen. Som nämnts ovan ingår inte de cirka 5 miljarder som går till näringslivet i form av forskningsfinansiering.

Insatserna inom den regionala tillväxtpolitiken uppgår till cirka 1,6 miljarder och har en uttalad geografisk inriktning; medel (1:1-anslaget) fördelas till samtliga län, men mest till län i norra Sverige. Dessa medel kan länen, utifrån gällande förordningar, fördela till projektverksamhet, regionala företagsstöd eller stöd till kommersiell service. Dessutom hanterar Tillväxtverket medel till transportbidrag (cirka 400 miljoner kronor).

Under det senaste året har exportfrågan legat högt på den politiska agendan, med lanseringen av en ny exportstrategi och ett antal nya initiativ på området. Finansieringen av dessa insatser ligger huvudsakligen inom ramen för utrikespolitiken. Omfattningen upp-

går enligt kartläggningen till cirka 770 mnkr och utgörs främst av personalkostnader vid Business Sweden, Svensk Export Kredit och Exportkreditnämnden.⁶²

Miljö- och energipolitiken uppgår till knappt 400 mnkr och består främst av Energimyndighetens bidrag och lån till företag för forskning och innovation inom energiområdet, men även den del av Naturvårdsverkets investeringsstöd inom Klimatklivet som går till företag (ca 55 mnkr).

Knappt hälften av medlen, cirka 5,2 miljarder, avser mer specifikt näringspolitik. Här ingår dels insatser för etablering och utveckling av företag, främst genom Almi, Tillväxtverket och Visit Sweden, dels riskkapitalförsörjning via Almi Invest, Fouriertransform, Inlandsinnovation och Stiftelsen Industrifonden.

Statens nettokostnader för företagsfrämjandet uppgår till cirka 6,5 miljarder per år

De näringslivsfrämjande insatserna består, som tidigare konstaterats, av en rad olika typer av aktiviteter, exempelvis information och rådgivning, riskkapital, lån, krediter och garantier, bidrag och projektmedel samt diverse samverkansinsatser. Det har inom ramen för utredningen inte varit möjligt att få fram en detaljerad fördelning av kostnader mellan olika aktivitetstyper. Med en grov uppskattning framgår att drygt två femtedelar (närmare 4,8 miljarder) utgörs av lån, krediter och garantier eller riskkapital, dvs. finansieringsinsatser som har som ambition att generera ett återflöde och därigenom bara delvis belasta statens utgifter.⁶³

När vi drar av beloppen som ska återbetalas återstår cirka 6,5 miljarder kronor årligen. Cirka 2,3 miljarder är kostnader för den egna verksamheten inom det statliga främjarsystemet. De största enskilda posterna är de strategiska kompetensmedlen (s.k. SK-medlen) till forskningsinstituterna (616 mnkr) och driftsbidraget till Business Sweden (324 mnkr). Men här ingår även personalkostnader för myn-

⁶² Enligt en mer detaljerad kartläggning från Statskontoret uppgick kostnaden för exportfrämjandet under 2015 till cirka 826 mnkr. Då ingick även delar av verksamheten vid bl.a. Vinnova, Almi, Swedfund och Tillväxtverket, men inte verksamhetskostnader för Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden.

⁶³ I sammanställningen ingår inte lån från Svensk Exportkredit på närmare 104,7 miljarder, huvudsakligen till utländska kunder (cirka 80 %) och svenska storföretag (cirka 20 %), eller garantier från Exportkreditnämnden på cirka 90 miljarder, varav cirka 2,5 miljarder till SMF.

digheterna Tillväxtverket och Vinnova, samt för Almi, Svensk Exportkredit, Exportkreditnämnden m.fl. Kostnaderna består bland annat av rådgivningsinsatser, men även av information, kunskapsstöd och hantering av olika program och insatser, inklusive viss administration.⁶⁴

Ytterligare drygt 1,5 miljard utgörs av Vinnovas bidrag till universitet och högskolor, forskningsinstitut och enskilda individer. Dessa insatser kan till viss del betraktas som ett indirekt stöd till innovation i näringslivet, exempelvis genom behovsmotiverade forskningsprojekt i samverkan.⁶⁵ Direkta medel för nyttiggörande via innovationskontoren uppgår till knappt 100 mnkr.

I resterande kostnader, som uppgår till drygt 2,8 miljarder, ingår det som ofta avses med företagsstöd i form av direkta bidrag och projektmedel till enskilda företag. Men i detta belopp ryms även vissa verksamhetskostnader och indirekta insatser via främjare på lokal och regional nivå, liksom insatser som berör flera aktörer, exempelvis samverkansaktiviteter och kunskapsutveckling. Fördelningen mellan dessa olika typer av insatser har däremot inte varit möjligt att identifiera.⁶⁶

6.4 Samhällets kostnad för statliga insatser

Utöver de samhällsekonomiska kostnader som kan uppstå vid olika typer av interventioner från det offentliga finns också en risk att vissa företagare utvecklas till experter på stödsystemet och organiserar sina verksamheter för att maximera offentliga bidrag. I en tidigare studie konstateras att amerikanska företagare som fått offentliga bidrag tidigare, ofta klarar sig bättre än andra i senare ansökningsprocesser.⁶⁷ En aktuell studie från Ratio visar att cirka 15 procent av

⁶⁴ Kostnader för administration har inte varit möjligt att separera från övriga personalkostnader.

⁶⁵ Exempelvis projekt inom Utmaningsdriven innovation UDI) och Strategisk forskningsområden (SIO), där akademien står som projektledare. Företagen bidrar i dessa projekt ofta som medfinansierare med tid och/eller kontakta medel.

⁶⁶ I förhållande till 11,3 miljarder förefaller kostnaden för driften av främjarsystemet rimlig (20 procent). Hur stor andel som avser administration i förhållande till de 2,8 miljarder kronor som går till direkta företagstöd går däremot inte att bedöma med detta underlag.

⁶⁷ Lerner (2009).

de företag som får bidrag från Vinnova, Tillväxtverket och Energimyndigheten får mer än ett stöd, men att det inte nödvändigtvis avspeglar sig i bättre resultat.⁶⁸

Den största kostnaden som uppstår vid stödsatser är emellertid effekterna av ett ökat skatteuttaget. Det innebär att olika aktörer ändrar sitt beteende på sätt som varken är önskvärt eller förutsett. Det kan handla om att de drar ned på sina arbetsinsatser för att det inte längre är lika lönsamt jobba. Men det kan också handla om att företag och konsumenter ändrar sina investerings- respektive konsumtionsbeteenden, eller lägger ned tid och resurser på att minska sin beskattning.

För att kunna hävda att ett specifikt stöd är samhällsekonomiskt motiverat behöver även kostnaden för det ökade skatteuttaget täckas. Inför större infrastrukturinvesteringar i Sverige görs alltid samhällsekonomiska kalkyler för att se om investeringen är motiverad. Enligt de senaste rekommendationerna ska investeringskostnaden räknas upp med en faktor på 1,3 om den skattefinansieras. Detta för att täcka de snedvridande effekter som skatteuttaget ger upphov till.⁶⁹

Effektivitetsförlusterna bedöms emellertid som betydligt mindre om skattemedlen ska finansiera kollektiva nyttigheter som infrastruktur jämfört med om pengarna används för att stödja företag. Ett stödpaket till ett specifikt företag kan kosta upp till fyra gånger mer än det stöd som ges.⁷⁰

⁶⁸ Tillväxtanalys och Ratio (2016), kommande forskningsrapport.

⁶⁹ Trafikverket (2016).

⁷⁰ Hansson (2009).

Faktaruta: Ett räkneexempel

I Bager-Sjögren (2016) ges ett exempel på hur det skulle kunna avgöras om en stödinsats är samhällsekonomiskt motiverad. I detta fall antas effektivitetsförlusterna vara så stora att varje skattekrona kostar tre kronor att driva in. Exemplet utgörs av utvecklingscheckar på 100 000 kronor som syftar till att öka omsättningen i företagen och ge ett nettobidrag till landets BNP. De administrativa kostnaderna uppskattas till 10 procent. På grund av effektivitetsförlusterna behöver förädlingsvärdet i företagen som får checkarna öka med 330 000 kronor. I exemplet antas att förädlingsvärdet uppgår till 50 procent av omsättningen. Därmed behöver omsättningen i de företag som får checkarna öka med 660 000 kronor över tid för att insatsen ska vara samhällsekonomiskt lönsam.

Även om det kan diskuteras hur stor den samhällsekonomiska kostnaden av en stödinsats är, framstår det som klart att samhällskostnaderna för främjarinsatserna är betydligt högre än enbart de budgetmässiga kostnader som vi räknat fram i föregående avsnitt.

De höga kostnaderna innebär att höga krav måste ställas på att insatserna är så kostnadseffektiva som möjligt. Samtidigt har vi inom ramen för denna utredning identifierat brister i främjarsystemet när det gäller samordning, målformulering och utvärdering. I kommande avsnitt går vi igenom dessa brister.

6.5 Brister i samordningen av statens insatser

En övergripande slutsats av tidigare utredningar, kartläggningar och utvärderingar är att i flertalet fall finns det många och överlappande aktörer i främjarsystemet på såväl nationell som lokal och regional nivå.

Att det finns så många olika aktörer har en historisk förklaring. Genom åren har många initiativ till etablering av nya strukturer för implementering av olika uppdrag och funktioner tagits av såväl nationella som lokala och regionala aktörer. Däremot har det visat sig vara

svårare att avveckla strukturer och program. Som ett resultat av detta har det svenska främjarsystemet blivit allt mer fragmenterat, med ett stort antal aktörer, ofta små med underkritiska resurser.⁷¹

Även EU-medlemskapet har bidragit till ett ökat antal aktörer med uppdrag att stimulera exempelvis internationalisering⁷² eller forskning och innovation.⁷³ Med EU-medlemskapet följde en omfördelning av vissa medel för näringslivsutveckling, men även externa krav på prioriteringar och åiterrapportering.⁷⁴

6.5.1 Samordning mellan nationella aktörer

Även om vissa utredningar menar att överlappningarna mellan aktörerna inom ett specifikt område är måttliga⁷⁵ så är de flesta eniga om att det stora antalet aktörer gör systemen oöverskådliga för det enskilda företaget. Möjligheterna att få vägledning har visserligen förbättrats under senare år, främst genom utvecklingen av den digitala plattformen verksamt.se och Almis satsning på call centers. Omfattningen på mer kvalificerade vägledningsinsatser är fortfarande relativt begränsad och frågan är också hur väl skickade offentliga aktörer är att förmedla den typen av tjänster.

Det är allvarligt att många företagare i dag har svårt att få en överblick av det företagsfrämjande systemet och därmed inte kan finna olika stödinsatser. Samtidigt är det minst lika allvarligt att det saknas en överblick från statens sida. Det gäller både statens egna insatser och de insatser som görs på regional och kommunal nivå.

⁷¹ Många av offentligfinansierade (helt eller delvis) privata aktörerna i främjarsystemet uttrycker i intervjuer frustration över bristande driftfinansiering, vilket medför att omfattande resurser måste läggas på att konkurrera om tidsbegränsade projektmedel.

⁷² Tex. European Enterprise Networks, ett Europeiskt nätverk med syfte att stärka små och medelstora företags internationalisering. I dag finns 13 EEN-kontor i Sverige, som administreras av regionala aktörer som t.ex. IUC, Almi eller forskningsinstitut.

⁷³ Tex. European Institute of Innovation and Technology (EIT) som syftar till att sammanföra företagande, utbildning och forskning inom EU till dynamiska och gränsöverskridande partnerskap i form av kunskaps- och innovationsgrupper (Knowledge and Innovation Communities – KIC). Deras uppdrag är att utveckla innovativa produkter och tjänster, starta nya företag, och utbilda en ny generation entreprenörer inom prioriterade områden (t.ex. klimat, digitalisering, energi, hälsa och råmaterial).

⁷⁴ EU:s strukturfonder ställer bl.a. krav på motfinansiering, vilket innebär att stora delar av regionernas utvecklingsbudgetar kommer att styras av EU:s regelverk. Se s58-59.

⁷⁵ Statskontoret (2016).

I en kommande rapport från Riksrevisionen konstateras att överblicken saknas på central nivå.⁷⁶ Näringsdepartementet har det övergripande ansvaret för främjarsystemet. Samtidigt hänvisar departementet till de olika myndigheterna när det gäller de specifika insatserna och till Tillväxtanalys databaser för en överblick av systemet. Problemet med överblicken framkom också tydligt i vår kartläggning av främjarinsatserna som redovisades i föregående avsnitt. Varken Näringsdepartementet eller Tillväxtanalys hade någon uppdaterad sammanställning av de statliga främjarinsatserna.

Det kunde också konstateras att MISS-databasen⁷⁷ inte kunde användas på ett enkelt sätt för att kartlägga insatserna från samtliga myndigheter eftersom den inte är utformad med syfte att kartlägga statliga stöd. Den innehåller främjandeinsatser som inte kan klassificeras som stöd och utelämnar annat som utgör stöd. Även om företagen själva måste uppge om de fått annat statligt stöd när de ansöker om deminimis-stöd, finns det i dag alltså inga möjligheter för myndigheterna att kontrollera dessa uppgifter.⁷⁸ Ur uppföljningssynpunkt är det därför viktigt att MISS-databasen förstärks och förbättras.

Problemen med att överblicka systemet skulle minska om en konsolidering till färre program genomfördes. Det skulle sannolikt också gagna det interna arbetet i myndigheter som arbetar med främjande. Riskerna för överlappningar borde minska och eventuellt dubbelarbete kunna undvikas. Även flera av företrädarna för de stödgivande myndigheter som vi pratat med vittnar om att det inom vissa områden kan vara svårt att veta var deras eget åtagande slutar och var någon annan myndighets uppgift börjar.

De statliga riskkapitalbolagen har sedan länge haft överlappande områden för sina investeringar. Genom de förändringar som föreslogs i Hans Rydstads utredning⁷⁹ minskar överlappningarna. Samtidigt konstaterar Roger Svensson i sin kartläggning att de nya fondernas investeringar delvis kommer att ske inom samma segment som Industrifondens.⁸⁰

⁷⁶ Riksrevisionen (2016).

⁷⁷ Mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet.

⁷⁸ Deminimisstöd (försumbara stöd) får uppgå till 200 000 euro under en treårsperiod till enskilda företag.

⁷⁹ SOU (2015:64).

⁸⁰ Svensson (2016).

Det finns ett flertal exempel på att olika myndigheter arbetar med likartade frågor. Tillväxtanalys noterar exempelvis att:

Vi ser exempelvis att Tillväxtverket skriver om insatser kring social innovation utan att ange på vilket sätt dessa förhåller sig till Vinnovas insatser inom ”samma” område. Vi kan även se att Vinnovas insatser i Vinnväxtprogrammet inte nämns i Tillväxtverkets beskrivning av insatser inom regional tillväxt.⁸¹

Det som ytterligare komplicerar samordningen är att andra departement än Näringsdepartementet är initiativtagare till företagsfrämjande insatser. Det gäller till exempel Utrikesdepartementet som är ansvarig för flera insatser som ska främja företagens internationalisering.

Att det finns överlappningar behöver inte nödvändigtvis vara allvarligt. Det skulle kunna tänkas att det i vissa fall är positivt. Att det exempelvis finns flera statliga riskkapitalfonder kan innebära att entreprenörer inte blir helt beroende av en enskild bedömning av affärsidén. Avgörande är att det finns en medvetenhet om överlappningarna så att inget onödigt dubbelarbete utförs.

Med ett stort antal myndigheter och flera departement involverade ökar behovet av samordning. Det finns i dag samverkansforum inom ett antal politikområden. Ett exempel är Team Sweden som bildades som ett resultat av exportstrategin. Här samordnas arbetet med exportstöd inom en rad myndigheter som till exempel Almi, Business Sweden, Sida, Vinnova, Exportkreditnämnden, Tillväxtverket och Swedfund.

Vår bedömning är att arbetet med Team Sweden visar att det finns en outnyttjad potential för att samordna myndigheterna i deras företagsfrämjande arbete. Samtidigt finns det ett problem med att sköta samordningen efter den politiska indelningen av insatserna. För ett företag med tillväxtambitioner är det svårt att separera tillväxtstrategier som syftar till innovation eller internationalisering. Det talas i dag mycket om företag som är ”born global” och relevansen i att diskutera utvecklingsfaser där innovationsarbetet kommer före internationaliseringen blir allt lägre. Vi menar därför att samordningsarbetet bör gälla samtliga främjarinsatser och inte delas in efter var det politiska ansvaret finns.

⁸¹ Tillväxtanalys (2016a).

6.5.2 Samordning med regionala aktörer

Implementering av nationella och vissa europeiska program sker i flertalet fall via eller i samarbete med aktörer på lokal eller regional nivå. Men de regionala strukturerna för att ta emot och implementera olika nationella insatser ser mycket olika ut. Vi kan även konstatera att många aktörer i de regionala innovationssystemen är små och underfinansierade. Detta innebär att de har svårt att bygga upp den kritiska massa och kompetens som behövs.

Staten har i flera fall medverkat aktivt till etableringen av det stora antalet aktörer på regional nivå. Inom t.ex. innovationsområdet breddades IUC-nätverket under 1990-talet genom initiativ från staten, men saknar i dag statliga bidrag för drift av verksamheten. Innovationskontoren vid ett 15-tal lärosätena etablerades som ett resultat av forsknings- och innovationspropositionerna 2008 och 2012. Samtidigt hade vissa lärosäten redan tidigare en fungerande struktur för kommersialisering och nyttiggörande, med Drivhus, inkubatorer och science parks.

Det finns både för- och nackdelar med att överlåta implementeringen av programmen på den regionala nivån. Fördelen är att många organisationers kompetens skiljer sig åt regionalt och de regionalt tillväxtansvariga har oftast den bästa kunskapen om vilka utförarorganisationer som lämpar sig bäst för ett uppdrag. Samtidigt minskar kontrollmöjligheterna när uppdragen delegeras. Det blir också svårare att få en samordnad återrapportering.⁸²

Ett annat problem är att det inte finns regionala tillväxtansvariga med tillräcklig finansiering över hela landet. En långsiktig finansiering för en grundläggande regional struktur är ett nödvändigt villkor för genomförande av nationella program och uppdrag på regional nivå. Förutsättningarna är i dag olika i regionerna, beroende bl.a. på vilken typ av organisation som har det regionala utvecklingsansvaret. Möjligheterna att fatta politiska beslut om finansiella resurser är större i regioner som Västra Götaland, där ett folkvalt landsting har det regionala utvecklingsansvaret, än i Stockholm, där länsstyrelsen saknar motsvarande politisk roll.

⁸² Riksrevisionen (2016).

Problematiken med skilda förutsättningar i olika regioner ska inte överdrivas. Att delegera utförandet av nationella satsningar medför att insatserna kan anpassas efter de regionala och lokala förutsättningarna. Men staten bör alltid säkerställa att det finns resurser både för att utföra och återrapportera de nationella uppdragen.

6.6 Svaga målformuleringar

En förutsättning för en bättre styrning och samordning av främjar-systemet är att målet för insatserna både är tydliga och uppföljningsbara. Med vaga mål, som fokuserar på insatser i stället för utfall, är det svårt att identifiera överlappningar i systemet. Även uppföljningen blir lidande av svaga målformuleringar. Målkonflikter bör också undvikas i möjligaste mån.

6.6.1 Målkonflikter

Det finns flera exempel på målkonflikter i dagens främjarsystem. Vi har tidigare tagit upp problemen med tuffa avkastningsmål för statliga riskkapitalfonder. När dessa avkastningskrav sätts i nivå med den privata marknaden kolliderar de med syftet att avhjälpa kapitalbrist. I stället tvingas fonderna in i senare faser, där det redan finns privata investerare. Ambitionerna att införa asymmetrisk risk/avkastning till förmån för privata investerare kan sannolikt bidra till att minska målkonflikten.

Även inom andra främjarinsatser finns det målkonflikter. En orsakas av de krav på additionalitet som ofta finns för främjarinsatser. Det innebär i det här sammanhanget att främjarmyndigheterna inte ska hjälpa företag som skulle klarat sig ändå. Detta brukar exemplifieras med ett slagfält som analogi. Sjukvårdarna ska prioritera dem skulle kunna bli återställda om de får hjälp. De ska däremot inte hjälpa dem som ändå inte skulle klara sig eller dem som klarar sig utan hjälp. Främjarinsatserna ska alltså rikta sig till de företag som kan få en extra skjuts genom hjälpen.

Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att myndigheterna själva anser att en av de viktigaste resultaten av deras stödinsatser är att ge en stämpeleffekt.⁸³ Det innebär att det inte alltid är det finansiella stödet i sig som är det viktiga utan den signal som stödet ger till privata investerare. Att företagen fått stöd från Vinnova eller Energimyndigheten antas då signalera till marknaden att affärsidén eller den tekniska lösningen håller hög kvalitet.⁸⁴

Detta kan vara svårt att kombinera med en mycket strikt tolkning av kravet på additionalitet (som det t.ex. tillämpas av Riksrevisionen), det vill säga att välja bort de mest lovande affärsprojekten som skulle klara sig utan offentlig finansiering, utan att det kvalificeras utifrån en samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys.⁸⁵ Signalen till de privata investerarna skulle i så fall vara att söka bland de projekt som ratats av de offentliga främjaraktörerna. Att staten generellt ska gynna mindre lovande projekt på bekostnad av de mest lovande är inte rimligt. Då finns det en uppenbar risk att konkurrensen snedvrids.

Det övergripande kriteriet bör vara att stödet ges till en mottagare där verksamheten har en stor samhällsekonomisk potential. Definitionsmässigt innebär det att idén, verksamheten eller den tänkta innovationen är förenad med osäkerhet och betydande risker som kan vara svåra att räkna hem för en privat investerare. En sammanvägning av osäkerhet om utfall och den potentiella samhällsekonomiska nyttan måste vara vägledande för offentligt stöd. Möjligheterna till alternativ finansiering ska naturligtvis vägas in men i praktiken är det svårt att avgöra hur stora enskilda företags möjligheter är att få privat finansiering. Det handlar också om hur snabbt det skulle gå att få tillgång till privat finansiering och om den skulle täcka hela behovet. Att göra fullständiga kartläggningar av alternativa finansieringskällor skulle vara alltför kostsamt och tidskrävande.

⁸³ T.ex. Vinnova och Energimyndigheten. Se Riksrevisionen (2016).

⁸⁴ Enligt uppgift från entreprenörerna själva kan det vara lättare att beskriva sin idé för en myndighet jämfört med en investerare som är involverad i flera andra företag. Det skulle också kunna vara en signal till andra investerare.

⁸⁵ Riksrevisionen konstaterar att de "inte har fått någon tydlig bild av att någon av myndigheterna väljer bort projekten ur grupp 1". Med grupp 1 avses de projekt som skulle kunna få finansiering även utan statlig hjälp.

6.6.2 Målen försvårar styrning

Mål är viktiga för all styrning och uppföljning. Utan välformulerade mål är det svårt att veta hur verksamheterna ska bedrivas och om det finns ett behov av förändringar. I en underlagsrapport till denna utredning har Tillväxtanalys bland annat studerat målformuleringarna inom främjarpolitiken.⁸⁶

Tillväxtanalys konstaterar att fram till 2009 styrdes myndigheterna inom ramen för en gemensam struktur. Denna styrning upplevdes som alltför trubbig. För att återrapporteringen skulle bli meningsfull krävdes att den utformades specifikt för varje enskild myndighet. Ambitionen att anpassa rapporteringen efter varje myndighets förutsättningar har enligt Tillväxtanalys lett till att myndigheterna själva kan välja vad som återrapporteras och att ”målformuleringsprivilegiet förskjutits i riktning mot de utförande myndigheterna”.⁸⁷

Det kan tyckas vara självklart att målen med främjarinsatser och återrapporteringen från myndigheterna bör vara fokuserade på vilka faktiska effekter som uppstår till följd av insatserna. Regeringen har också deklarerat att ”det fortsatta arbetet måste sträva mot att redovisa vad som faktiskt uppnås inom olika områden, dvs. effekterna i samhället.”⁸⁸

Trots det menar Tillväxtanalys att återrapporteringen och målen ofta är fokuserad på processer i stället för på effekterna i samhället.⁸⁹ Även Riksrevisionen ger likartad kritik och menar att målformuleringarna måste ändras för att kunna uppnå en effektivare styrning. Slutsatsen från Riksrevisionen är att målen måste vara uppföljningsbara och att de måste utgå ifrån insatsernas specifika syften.⁹⁰ Tillväxtanalys menar att tydliga målbeskrivningar bör vara högsta prioritet och återrapporteringen bör fokusera både mål och resultat under projektperioden men också efter att projekten avslutas. För att säkerställa att återrapporteringen ska bli så användbar som möjligt föreslår Tillväxtanalys att regleringsbrev utformas efter följande mall.⁹¹

⁸⁶ Tillväxtanalys (2016a).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Proposition 2009/10:175. I budgetpropositionen 2017 (Prop. 2016/17:1) nämns att Tillväxtanalys roll utvärderingsmyndighet ska renodlas.

⁸⁹ Tillväxtanalys (2016a).

⁹⁰ Riksrevisionen (2016).

⁹¹ Om myndigheten är en intermediär kan motsvarande formulering användas till den aktör som hanterar främjandeinsatsen.

Typ av resultat som regleringsbrevet efterfrågar	Uppdragsfokus	Kommentar
Process	Vilka processer har startat under året? Vilka processer har förändrats under året? Varför?	Återrapporterad process beskrivs i sitt effektlogiska sammanhang bl.a. vilken population som insatsen riktar sig mot och förväntat utfall
Utfall	Vilka slutprestationer har gjorts under året? Vilka "högre ordningens" utfall kan uppskattas under året?	Slutprestationer beskrivs i sitt effektlogiska sammanhang och förväntad utfall dvs. mål och förväntade högre ordnings utfall
Effekt	Har effektanalyser producerats av någon (inte enbart myndighetens egna) under året som berör myndighetens tidigare prestationer?	Myndigheten placerar publicerade effekter i prestationens effektlogiska sammanhang och diskuterar olika förklaringar till uppskattade effekter

Källa: Tillväxtanalys (2016a). "Fokus på resultat- En analys av tillväxtpolitisk återrapportering". Underlagsrapport till Entreprenörskapsutredningen.

Vi instämmer i att återrapportering ska förtydligas i regleringsbrevet och att fokus ska ligga på prestationer som också genomgått en oberoende utvärdering. Styrningen och den långsiktiga effektiviseringen av de företagsfrämjande insatserna försvåras av att myndigheterna själva delvis väljer vad som ska återrapporteras.

6.7 Okunskap kring insatsernas effekter

6.7.1 En lärande process behöver bättre underlag

För att kunna göra bedömningar av vilka näringslivsfrämjande insatser och program som är effektiva och hur det statligt medfinansierade främjarsystemet bör utvecklas, behövs bättre beslutsunderlag. Det bör ligga i allas intresse och kunna fungera som vägledning för vilka områden eller typ av insatser som ska prioriteras.

Avsaknad av samhällsekonomiska kalkyler

I uppdraget till vår utredning ligger att se över dagens främjarsystem och föreslå effektiviseringar. Främjarinsatserna syftar till att stärka entreprenörskap, företagande och innovation. I förlängningen förväntas detta borga för en starkare ekonomisk utveckling och en högre tillväxt. Ambitionen bör därför vara att samla resurserna kring de insatser som ger mest tillväxt för pengarna eller annorlunda uttryckt, de satsningar som är mest samhällsekonomiskt lönsamma.

Problemet i dag är att det inte görs några samhällsekonomiska kalkyler om en företagsfrämjande insats kommer att vara lönsam eller inte. Inte heller i efterhand görs någon sådan beräkning. Utvärderingarna fokuserar vanligtvis på konkreta aktiviteter, genomförandeprocesser och resultat i form av sysselsättnings- och omsättningsförändringar i de företag som ingått i programmet. Från den typen av utvärderingar är det tveksamt om det går att dra några slutsatser om vad som hänt om inte främjarinsatsen satts in. Denna svaghet är inte unik för Sverige utan gäller för de flesta länder.

Tillväxtanalys har i dag regeringens uppdrag att utvärdera svensk tillväxtpolitik. Under senare år har Tillväxtanalys utvecklat och testat utvärderingsmetoder, bl.a. för att genomföra studier med kontrollgrupper som innehåller företag som inte fått del av stödet. Dessa utvärderingar håller i regel hög kvalitet. Detta till trots ger inte Tillväxtanalys utvärderingar något tydligt beslutsunderlag för om en insats bör utökas eller inte. Det som saknas i dessa analyser är ofta en kalkyl av de samhällsekonomiska effekterna för åtgärden. Det vill säga om de effektivitetsförluster som uppstår på grund av det skatteuttag som behövs för att finansiera åtgärden motsvaras av en samhällsekonomisk vinst.

Vi har inom ramen för denna utrednings arbete fått en promemoria från Tillväxtanalys med en sammanfattning av myndighetens olika effektutvärderingar.⁹² Där framgår bland annat att företag som erhållit konsultcheckar hade 7 procent högre tillväxt i förädlingsvärde och 5 procent högre sysselsättningstillväxt än kontrollgruppen. Därmed framstår det som om konsultcheckarna skapade ett mervärde. Men det framgår inte av utvärderingen om detta resultat

⁹² Falkenhall (2015).

innebär att insatsen var samhällsekonomiskt effektiv eller inte. Detta eftersom det inte gjordes några jämförelser med de samhällsekonomiska kostnader eller vinster som var förknippade med programmet.⁹³

Erfarenheter från andra politikområden

Avsaknaden av samhällsekonomiska analyser innebär att det är svårt att jämföra resultat från olika typer av program eller insatser. I detta avseende skiljer sig näringspolitiken från andra politikområden. Inom exempelvis arbetsmarknadspolitik och biståndspolitik används redan i dag randomiserade fältexperiment som ett verktyg för att öka kunskapen om effekter av olika insatser.

På infrastrukturområdet föregås varje större infrastrukturprojekt av en samhällsekonomisk analys där de samhällsekonomiska effekterna av till exempel förändrad restid, miljöpåverkan och trafiksäkerhet beräknas. Det finns väl utarbetade metoder för utvärderingarna som tills stora delar också bör kunna tillämpas på främjandeinsatser. Fem viktiga steg konstituerar utvärderingsprocessen: identifiera och specificera de åtgärder som ska vidtas (alltså inte bara att budgetmedel avsatt vilket inte är ovanligt), definiera vad medlen annars skulle kunna användas till (s.k. jämförelsealternativet) i stället för den tänkta åtgärden (s.k. utredningsalternativet), identifiera kostnader och nytta utifrån respektive alternativ och precisera de data som måste samlas in under främjandeinsatsen samt definiera den tidshorisont under vilken effekterna förväntas uppstå. Dessa steg är nödvändiga för att kunna göra en utvärdering när åtgärden är genomförd.⁹⁴ För varje infrastrukturprojekt beräknas också en nettonuvärdeskvot (se faktaruta).

⁹³ Ett argument som förts fram är att det kan vara svårt att räkna fram samhällsekonomiska effekter av små satsningar. I princip delar vi den uppfattningen och just därför bör satsningarna konsolideras i större program (se längre fram i kapitlet).

⁹⁴ www.riksrevisionen.se/PageFiles/24636/Bilaga_3_Samhallseko_bedomn.pdf

Faktaruta: Nettonvärdeskvot

Inom infrastrukturområdet görs regelmässigt samhällsekonomiska analyser, där investerings- och underhållskostnader räknas upp med en faktor på 1,3 för att fånga upp effektivitetsförluster till följd av ett ökat skatteuttag. För att beräkningarna ska kunna genomföras har den så kallade ASEK-gruppen, som består av representanter för myndigheter och vetenskaplig expertis, enats om principer och kalkylvärden som ska användas i de samhällsekonomiska analyserna. Det innebär att det finns överenskomna priser på svårbedömda faktorer som till exempel människoliv, personskador, en timmes minskad restid, buller och koldioxidutsläpp.

När alla framtida kostnader och intäkter räknats fram omvandlas de till dagens penningvärde och ett nettonvärde (NNV) beräknas. Detta värde sätts sedan i relation till grundinvesteringen (G). Utifrån dessa summor beräknas en nettonvärdeskvot (NNK) för alla potentiella projekt. Ett värde på denna kvot på 0,3 innebär att samhället tjänar 30 öre per satsad krona på investeringen medan ett negativt värde indikerar att investeringen kommer leda till en samhällsekonomisk förlust.

I tabell 6.4 redovisas nettonvärdeskvoterna för ett antal projekt i Region Mitt som finns utförligt beskrivna på Trafikverket webbplats. Utifrån kalkylerna är det betydligt mer samhällsekonomiskt lönsamt att investera i hastighetshöjande åtgärder på sträckan Uppsala-Borlänge än att bygga ett resecentrum i Sundsvall.

Tabell 6.4 Framräknade nettonvärdeskvoter för ett urval av infrastrukturprojekt i Region Mitt

Projekt	NNK
Nybyggnation av mötesstationen i Dingersjö	0,75
Byggnation av resecentrum i Sundsvall	-0,7
Järnvägsanslutning vid Gävle hamn	-0,28
Kapacitetsåtgärder Kilafors-Holmsveden	0,75
Triangelspår, Bergsåker	1,52
Hastighetshöjandeåtgärder, Uppsala-Borlänge	2,17
Förfart Yttermalung	-0,07
Ombyggnad till 2+1 väg med mitträcke Söräng-Bollnäs	0,18

Projekt	NNK
Bärighetsåtgärder E45-Månåsen	-0,53
Åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet Bollnäs-Vallsta	0,45

Källa: www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekoniskt-beslutsunderlag/beslutsunderlag---region-mitt/

Det bör påpekas att nettonuvärdeskvoterna inte alltid är avgörande för vilka infrastrukturprojekt som till slut genomförs. Det finns flera orsaker till det. Det kan bland annat handla om regionalpolitiska hänsynstaganden, som gör att mindre lönsamma projekt i glesbygd kan genomföras. En annan orsak är att i de samhällsekonomiska analyserna tas det även upp effekter av projekten som inte prissätts och därmed inte är inkluderade i nettonuvärdeskvoterna. Det kan till exempel gälla påverkan på landskapsbilden.

Förekomsten av dessa kalkyler förhindrar heller inte att det uppstår en debatt kring prioriteringarna. Under senare år har till exempel kalkylerna för höghastighetståg och Förbifart Stockholm debatterats flitigt. Fördelen är ändå att det finns underlag att debattera kring och att det finns en pågående läroprocess. Värderingarna från ASEK-gruppen utsätts för en granskning och brukar uppdateras var tredje eller var fjärde år.

Inom näringspolitiken finns i dag inga liknande samhällsekonomiska kalkyler. De effektutvärderingar och andra uppföljningar som genomförs ger därför begränsad vägledning om programmen är lönsamma för samhället eller inte.

6.7.2 Dagens effektutvärderingar ger inget beslutsunderlag

Under senare år har efterfrågan på effektutvärderingar av statliga tillväxtinsatser ökat. Samtidigt finns det kostnader förknippade med dessa utvärderingar. Enbart Vinnova arbetade under 2014 med cirka 80 program som till exempel Hälsoinnovationer och vårdutveckling, Innovationer för framtidens hälsa, Innovationsprocesser och entreprenörskap, Innovativ produktframtagning, Internationellt samarbete, Forska & Väx, Innovativa SMF och VINN NU (Vinnova 2015b). Vinnova har under de senaste åren börjat minska antalet program. Men utöver Vinnova hanterar Tillväxtverket ett antal stöd och

program, som till exempel transportbidrag, miljödriven export och internationaliseringscheckar. Sedan tillkommer insatser från bland annat Almi, Business Sweden och Energimyndigheten.

För många av programmen består effektutvärderingen i redovisningar av de ingående företagens uppskattningar av stödets betydelse. Däremot saknar de flesta en kontrafaktisk jämförelse med kontrollgrupper. Myndigheterna har därför inget underlag för att avgöra vilket eller vilka av deras program som gör mest nytta.⁹⁵

Vi kan heller inte jämföra Tillväxtverkets program med dem från Vinnova eller Business Sweden. Det görs varken prognoser över de eventuella samhällsekonomiska vinsterna av ett program eller en kalkyl i efterhand. Det betyder att inte ens efter ett antal år kan vi se om en insats eller ett program var samhällsekonomiskt motiverad. Många statliga tillväxtpolitiska insatser lever därför kvar år efter år utan att vi vet om satsningen är samhällsekonomiskt motiverad eller inte. Detta gäller till exempel transportbidraget och innovationsstöd till mindre företag, även om utformningen av de senare varierat under åren. För en aktör verksam på marknaden skulle en tjänst som inte ger några effekter ha konkurrerats ut i ett tidigt skede.

Orsaken till att dagens effektutvärderingar inte ger någon vägledning för att avgöra om marknadsingreppet var lyckat eller inte är flera. Det handlar bland annat om att de företagsfrämjande myndigheterna i många fall utvärderar sig själva (vanligtvis genom uppdrag till externa aktörer), att målformuleringarna och uppdraget till myndigheterna är otydliga, samt att effekterna är svårsmätta och kan visa sig många år efter att insatserna avslutats. Vidare saknas ibland tillförlitlig statistik och mångfalden av program gör att eventuella effekter är svåra att koppla till en specifik insats. Slutligen inkluderas inte en samhällsekonomisk analys där kostnader bl.a. uppkommer genom skatteuttaget i effektutvärderingarna.

⁹⁵ Tillväxtanalys skriver till exempel angående återrapportering av en myndighets program: Projektframgång enligt en tiogradig skala uppvisar i allmänhet nivåer på 8,5 i samtliga program. Denna bedömning bygger till viss del på självskattningar och självutvärderingar. Vi noterar att då det är tämligen liten variation i den skattade framgången blir det svårt att använda materialet till att skilja mer eller mindre framgångsrika program från varandra (Tillväxtanalys 2016a).

Egna utvärderingar är sällan objektiva

En grundläggande utgångspunkt i utvärderingslitteraturen är att effektutvärderingar bör genomföras av en oberoende utvärderare. Risken med egna utvärderingar är att det finns en naturlig vilja att försvara den egna verksamheten. Svårigheterna med att bedöma egna program har också visat sig vid ett flertal tillfällen. Det kan även gälla när själva utvärderingarna lagts ut på externa utförare.⁹⁶ Enligt vår mening måste en oberoende utvärdering innebära att uppdraget inte bör beställas av den myndighet vars insatser ska granskas. Det är som konsult, forskare eller annan uppdragstagare svårt att vara kritisk mot en uppdragsgivare som kan förväntas komma med nya uppdrag i framtiden.

Svaga målformuleringar

Det är uppenbarligen rimligt att olika program och insatser utvärderas efter vilka mål de förväntas uppnå. Problemet uppstår när målen inte är uttryckta i termer av samhällsekonomiska konsekvenser. Då blir det omöjligt att, även efter utvärderingen, veta om ett program ska avvecklas eller utökas.

Ett aktuellt exempel är regeringens (Näringsdepartementet 2016) uppdrag gällande främjande av nyindustrialisering på regional nivå.⁹⁷ Enligt uppdraget ska de 10 miljoner kronor som årligen tilldelas till Tillväxtverket leda till att:

- nyindustrialiseringen får en tydlig regional förankring och därigenom ett mer kraftfullt genomförande, samt
- den regionala nivån roll i genomförandet av strategin stärks och synliggörs, för att därigenom ge industrin i alla delar av landet bättre förutsättningar att utvecklas.

Det är inte ovanligt att målen för insatser och program formuleras på detta sätt. Det kan till exempel handla om förbättrat samarbete mellan näringsliv och akademi eller stärkt konkurrenskraft. För det för-

⁹⁶ I Tillväxtanalys (2014b) drar följande slutsats av effektstudierna i ett fall: ”De genomförda effektanalyserna kan ses som ett sökande efter goda resultat och goda exempel snarare än att bedöma effekterna mot en kontrafaktisk norm”.

⁹⁷ Uppdraget är en del av nyindustrialiseringsstrategin.

sta är det i princip omöjligt för myndigheten att leverera utifrån så vaga formuleringar. För det andra kan utvärderingar som genomförs efter den typen av målformuleringar i princip aldrig jämföras med andra initiativ.

Om infrastrukturkalkylerna, som beskrivits ovan, skulle ske på samma sätt skulle Trafikverket nöja sig med att se om de hastighetshöjande åtgärderna mellan Uppsala och Borlänge ledde till högre hastigheter samt om järnvägsanslutningen vid Gävle hamn ledde till att tåg kunde passera där. Däremot skulle kalkylerna inte kunna användas för att prioritera mellan projekt.

Exemplen ovan är något tillspetsade. Men målet bör vara att offentliga medel inom näringspolitiken ska leda till ökad hållbar tillväxt och att de satsningar som är mest samhällsekonomiskt lönsamma genomförs. När utvärderingar genomförs efter mål som inte är kopplade till samhällsekonomisk effektivitet kan de inte användas som beslutsunderlag gällande beslut om program ska utökas eller avvecklas.

Det skulle kunna hävdas att även om effektutvärderingar efter dagens mål inte ger någon vägledning för att prioritera mellan olika program, skulle de kunna användas för att avgöra om ett initiativ misslyckats. Det vill säga att programmet inte nådde de specifika mål som satts upp. Men eftersom målen oftast inte är tillräckligt specifika och mätbara kan ett antal metoder användas för att avgöra om den regionala förankringen, innovationskraften eller samarbetet stärkts. Det innebär att det blir svårt att avgöra om ens syftet med insatsen uppnåtts. Om vi återgår till vårt tillspetsade exempel innebär det att det, inom näringspolitiken, oftast är svårt att ens svara på den enkla frågan om hastigheten ökat mellan Uppsala och Borlänge eller om tågen når Gävle hamn.

Svårmetbara effekter

Att mäta den samhällsekonomiska effekten av företagsfrämjande åtgärder är behäftat med stora svårigheter. Det räcker således inte med att följa upp vad som hänt i de företag som ingått i programmet. Det vill säga de som till exempel fått bidrag, lån eller rådgivning. Att dessa ökat sin omsättning, sysselsättning eller förädlingsvärde ger inte tillräckliga belägg för att programmet lyckats. Utvärderingen

bör vara kontrafaktisk om möjligt, alternativ fördjupas och utvecklas i enlighet med beprövade metoder. Det vill säga att utvärderingarna måste ha som ambition att isolera de effekter som uppkommit tack vare det aktuella programmet. Omsättningen, sysselsättningen och förädlingsvärdet kan ju ha ökat av helt andra orsaker.

Detta metodologiska problem löses ofta med hjälp av kontrollgrupper med liknande företag. Om de behandlade företagen uppvisar en annan utveckling än kontrollgruppen kan utvärderarna dra slutsatsen att skillnaderna beror på programmet. Det bör påpekas att värdet av dessa slutsatser är beroende av kontrollgruppens sammansättning. Om kontrollgruppen till exempel består av företag som valts bort i det aktuella programmet finns det en uppenbar risk att slutsatserna blir felaktiga. Här har det utvecklats trovärdiga metoder där ”tvillingföretag” kan identifieras för att ingå i en kontrollgrupp.

Ytterligare en komplikation vid utvärderingarna är att många effekter förväntas först på lång sikt och att ibland förväntas effekter i andra företag än de behandlade. Detta gäller till exempel inom innovationspolitiken. Själva syftet med att stödja forskning och innovationer är att de samhällsekonomiska vinsterna av ett företags FoU ofta är större än de företagsekonomiska. Andra företag kan använda den utvecklade tekniken. Att försöka fånga upp spridningseffekter är givetvis viktigt i program som syftar till just detta. Samtidigt är det svårt att mäta dessa effekter och de kan uppstå långt efter att programmen avslutas.⁹⁸ Generellt kan sägas att ju mer selektiva stöd (riktade till specifika företag, branscher eller funktioner) desto mindre spridningseffekter och positiva effekter på andra företag kan förväntas.

Kvalitativa studier kan ge upphov till viktig och kompletterande information, men kan också leda till att det kontrafaktiska perspektivet kommer i skymundan. Att teknik som används i ett företag ibland kan användas i ett annat är inte kontroversiellt. Men dessa spridningseffekter kan även förekomma i kontrollgruppen. Det vill säga bland de företag som inte fått stöd. Kartläggningar av effekter enbart bland de behandlade företagen kommer därför aldrig att kunna ge ett tillräckligt bra beslutsunderlag för om ett program ska utökas eller avvecklas. I det här fallet anser vi att fokus bör ligga på

⁹⁸ Denna problematik har gett upphov till en debatt. Se t.ex. Daunfeldt m.fl. (2014) och Vinnova (2015b) där utvärderingen endast beaktade privatekonomiska och inte samhällsekonomiska effekter.

att ytterligare förfina metoder för att uppskatta spridningseffekterna i de jämförande studierna med kontrollgruppsföretag. Ett första steg är att fastställa om det finns ett samband mellan direkta och indirekta effekter i olika grupper av företag.

Mångfalden av program försvårar effektanalyserna

Ett ytterligare problem vid effektutvärderingar är mångfalden av program inom tillväxtpolitiken. Ett och samma företag kan ha fått rådgivning från en statlig aktör, bidrag från flera olika offentliga program och krediter från ytterligare ett program. Den brittiska organisationen Nesta är sannolikt den aktör som kommit längst i arbetet med att kartlägga hur effektutvärderingar bör utföras. I en av deras rapporter (Edler m.fl. 2013) konstateras med utgångspunkt i en internationell analys att kunskaperna om hur olika program kan motarbeta eller förstärka varandra är alltför låga. För det första är det svårt att avgöra vilken effekt en specifik främjarinsats gett upphov till om de företag som fått stödet även fått ta del av andra främjarinsatser. För det andra kan främjarinsatserna bli betydligt effektivare om vi har kunskaper om vilka åtgärder som förstärker varandra.

Ofta tycks myndigheterna sakna kunskap om företagen fått stöd inom andra program på den egna myndigheten och framför allt om det aktuella företaget fått stöd från andra myndigheter. Tillväxtanalys har nyligen initierat en kartläggning av hur vanligt det är att enskilda företag får stöd från olika aktörer. De preliminära resultaten visar att det finns företag som erhållit stöd från ett 20-tal olika statliga insatser men ännu finns inte resultat vad gäller den totala omfattningen. I dessa fall är givetvis omöjligt att veta vilka effekter ett enskilt program givit upphov till.

Brister i data och statistik

Ett ytterligare hinder mot relevanta effektutvärderingar är att det saknas statistik inom en rad områden. Utan tillgång till data av hög kvalitet går det inte att genomföra utvärderingar som kan fungera som beslutsunderlag. Inom det här området går ändå arbetet åt rätt håll. Tillväxtanalys har på regeringens uppdrag påbörjat uppbyggnads-

den av den så kallade MISS-databasen⁹⁹ och även identifierat statistik som behöver samlas in inom en rad olika områden, som till exempel turism, regionala investeringsfonder och patentdata.¹⁰⁰

6.8 Mot ett effektivare främjarsystem

För att kunna föreslå effektiviseringar av dagens främjarsystem måste vi ha kunskaper om vilka effekter dagens insatser ger. Genomgången i tidigare avsnitt visar att dessa kunskaper i hög grad saknas. Vi vet inte om Sverige satsar för lite eller för mycket på företagsfrämjande insatser och vi vet inte vilka insatser som är effektivast. Ett mer robust underlag för att bättre förstå vilken verkan olika insatser har torde ligga i alla berörda parterers intressen: främjandeaktörer, mottagare och skattebetalare. Det finns lärdomar och erfarenheter som kan hämtas från andra områden, kanske främst infrastruktursatsningar, även om inte exakt samma metoder går att tillämpa på främjandeåtgärder. Kopplat till att ingen aktör har en klar överblick över det företagsfrämjande systemet, är det uppenbart att styrning och effektutvärderingar avsevärt försvåras.

Vi anser att fyra övergripande principer bör vägleda främjandeinsatserna:

- En utgångspunkt för de offentliga innovationsfrämjande insatserna områdesinriktning bör om möjligt vara de globala utmaningar som redogjordes för i kapitel 4.
- Fördelning av offentliga medel ska styras efter regioners behov och utfallet av olika insatser inom respektive region.
- Främjandet bör organiseras utifrån behov hos tre huvudsakliga behovskategorier: nyetablering, tillväxt och tillämpad FoU.
- Ansvar för samordning av främjandeinsatser ska läggas hos ett fåtal aktörer.

⁹⁹ Mikrodatabas över statligt stöd till näringslivet, med data från bl.a. Tillväxtverket, Vinnova och Energimyndigheten.

¹⁰⁰ Se till exempel Tillväxtanalys (2015), (2016a) och (2016b).

De globala utmaningar som berördes i kapitel 4 är tydliga exempel på områden där det behövs radikala innovationer, men där osäkerheten om utfallet av olika satsningar är betydande, samtidigt som de samhällsekonomiska effekterna kan vara stora. Med andra ord är detta ett typexempel på när det kan vara motiverat med ett offentligt åtagande. Insatserna bör riktas mot sektorer där Sverige har särskilt goda förutsättningar att bidra.

En konsekvens av den andra punkten är att skillnader mellan regioner och olika åtgärder kan innebära att t.ex. mer dynamiska storstadsregioner bedöms ha ett mindre behov av offentliga främjandeinsatser. Undanträngningseffekterna kan också förväntas vara störst där det redan är ”trångt” på marknaden. Det utesluter inte att specifika delar och insatser är särskilt angelägna inom just storstadsregionerna, mer utsatta områden eller glesa miljöer. Likaså kan en effektiv hantering av t.ex. EU-medel som är avsedda för vissa specifika ändamål förutsätta offentlig medfinansiering. Samtidigt är det möjligt, t.o.m. troligt, att vissa en del regioner skulle vinna på att andra åtgärder prioriteras, som förstärkning av vissa ramvillkor – bostäder, infrastruktur, mm.

Beträffande den tredje punkten bör i princip all information och stora delar av rådgivningen som rör etablering av företag – åtminstone på lite sikt - kunna ske via internetbaserade plattformar. Det kan kräva vissa förändringar i nuvarande regelverk, som vi berör nedan, men bör innebära betydande kostnadsreduceringar. Svagare grupper kan behöva fortsatt fysisk kontakt, t.ex. nyanlända.

Slutligen kräver effektiva ekonomisk-politiska insatser en överblick och att samordning ske på nationell nivå. Vi föreslår därför att Näringsdepartementet får ett övergripande ansvar och att samordningsuppdrag inom specifika områden läggs på lämplig myndighet eller annan aktör (t.ex. Tillväxtverket, Vinnova och/eller Almi). En fördelning på ett par huvudområden är tänkbar, t.ex. finansieringsinsatser och andra främjandeåtgärder. En tydlig fördelning ska finnas mellan ansvarig främjandemyndighet och utvärderande myndighet.

Nedan listar vi de åtgärder som vi anser vara nödvändiga för att i förlängningen skapa ett effektivare främjarsystem. De handlar om bättre samordning och styrning, mer relevanta målformuleringar, bättre utvärderingar och en fortsatt strävan mot att konsolidera insatserna och att rikta dem mot de områden där de enligt forskningen gör mest nytta.

6.8.1 Förbättra den nationella koordineringen och tydligöra den regionala rollen

Ge tydligt samordningsansvar till Näringsdepartementet för främjandeinsatser

Förslag: Tydliggör nationella prioriteringar (se kapitel 4) och tilldela Näringsdepartementet det övergripande ansvaret för samtliga främjandeinsatser. Såväl innovation som internationalisering är förutsättningar för tillväxt på företagsnivå.

Näringsdepartementet utser lämplig myndighet eller annan aktör som har samordningsansvar inom utpekade områden för att undvika överlappningar och möjliggöra koordinerade insatser samt säkerställer att resurser finns för genomförandet.

Trots gemensam beredning av olika regeringsuppdrag och pågående samarbeten mellan myndigheter är vår slutsats att det saknas överblick och samordning av insatser för innovation och företagsfrämjande. Det behövs en diskussion om hur samarbetet mellan departementen ska operationaliseras. Det har framkommit att flera myndigheter upplever dels ett löpande behov av koordinering mellan departementen, som ibland ger myndigheterna delvis överlappande uppdrag via regleringsbrev och regeringsuppdrag, dels mellan myndigheter som i dag inte har löpande dialog inom relevanta områden. Uppdragsbeskrivningar liksom gränsdragningar mellan olika insatser måste vara tydliga för att undvika överlappning. Om finansieringsinsatser sker av flera offentliga aktörer måste – bortsett från det grundläggande behovsmotivet – klargöras hur insatserna kompletterar varandra.

Ambitionen om samordningsuppdrag är inte ny och det finns redan i dag olika typer av samverkansformer (gemensamma beredningar, interdepartementala arbetsgrupper, etc)¹⁰¹ men funktionen behöver tydliggöras och förstärkas. Samordningsuppdrag har tidigare funnits på myndighetsnivå, t ex hade Nutek (nuvarande Tillväxtverket) ansvar för processtöd, samråd och koordination av tretton myndigheters samverkan kopplat till de regionala utveck-

¹⁰¹ T.ex. chefmöte med ambitioner om utvecklat samarbete mellan Näringsdepartement och Miljö- och energidepartementet, Regeringskansliets hemsida, 2016-05-11.

lingsprogrammen (RUP).¹⁰² Samordningsuppdraget innebär ett tydligt formulerat uppdrag, med definierade resurser. Inspiration kan hämtas från exportstrategins satsning på Team Sweden, men samarbetet behöver breddas för att inkludera även andra insatser som syftar till etablering av och tillväxt i företag.¹⁰³

Förutsättningarna för regionalt genomförande av nationella uppdrag måste tydliggöras

Förslag: Fortsatt delegering av nationella program riktade mot innovation och entreprenörskap till regionalt utvecklingsansvariga aktörer förutsätter en övergripande kartläggning av de grundläggande strukturer och funktioner som Sveriges regioner behöver för att klara ett genomförande.

Delegation av nationella program bör dels åtföljas av konsekvensanalyser som tar hänsyn till regionala förutsättningar och olikheter, dels säkerställa att Sveriges regioner utifrån sina olika förutsättningar har kompetens och finansiella medel för ett genomförande.

Under senare år har ett allt större ansvar för innovation och företagsutveckling delegerats till den regionala nivån. Detta kan ge positiva effekter eftersom den regionala nivån oftast har en nära kontakt med näringslivet och kunskap om vilka aktörer som är mest lämpade som utförare. I varje region finns en regionalt utvecklingsansvarig aktör, med uppdrag att samordna och genomföra insatser inom den regionala tillväxtpolitiken och med utgångspunkt i regionens förutsättningar.¹⁰⁴ Det finns däremot inget nationellt mål om lika förutsättningar för innovation och entreprenörskap i hela landet.¹⁰⁵

¹⁰² Nutek (2005).

¹⁰³ Statskontoret (2016) visar att för just exportfrämjande var överlappningarna begränsade.

¹⁰⁴ I Skåne, Västra Götalands, Hallands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Örebro, Gävleborgs och Jämtlands län har landstinget det regionala utvecklingsansvaret och i Gotlands län är det Gotlands kommun som är ansvarig. I Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Värmlands, Dalarnas och Västerbottens län har samverkansorganet motsvarande ansvar. I Stockholms län har länsstyrelsen det regionala utvecklingsansvaret. Regeringen har i propositionen Åndrat regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2015/16:176) föreslagit att landstingen i Västmanlands, Västernorrlands, Norrbottens och Uppsala län ska ta över det regionala utvecklingsansvaret den 1 januari 2017.

¹⁰⁵ Jämför ambitionerna i Hälso- och sjukvårdslags (1982:763) mål om ”god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen”.

Att de grundläggande ekonomiska förutsättningarna för tillväxt varierar mellan regioner är allmänt känt. I storstadsregionerna finns ofta en bättre tillgång till privata marknader för kapital och konsulter, men bristande transparens och svårigheter att hitta rätt i systemet. Samtidigt kan marknadsefterfrågan på vissa tjänster vara för svag i mindre regioner för att bära privata aktörer, vilket innebär att behovet av statliga aktörer kan vara större.

Olikheter i förutsättningarna mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer innebär att omfattningen på implementering av nationella program och insatser för etablering och utveckling av företag också varierar.¹⁰⁶ Även de regionala strukturerna för företagsfrämjande ser olika ut. Om regeringen och myndigheterna även fortsättningsvis vill använda sig av regionalt utvecklingsansvariga för implementering av nationella program för att stärka kreativitet och innovation hos individer och företag så finns det skäl att se över hur förutsättningarna skiljer sig mellan landets regioner.¹⁰⁷ De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna måste för det första ha ett tydligt mandat. Dessutom bör ett decentraliserat genomförande av nationella program och insatser åtföljas av regionala konsekvensanalyser och anpassning efter varierande förutsättningar. Det är även nödvändigt att regionalt utvecklingsansvariga aktörer har grundläggande förutsättningar för att ta detta ansvar, i form av kompetens och finansiering.

I en aktuell studie från Sveriges kommuner och landsting¹⁰⁸ delas de regionala utvecklingsresurserna från EU, staten och regionerna under 2013 in i fyra kategorier; konkurrensutsatta medel (4,4 miljarder)¹⁰⁹, kompensatoriska medel (3,3 miljarder)¹¹⁰, regio-

¹⁰⁶ Det kan gälla strukturfondsprogram, Almi Invests riskkapital, regionala inkubatorer, mm. Vinnovas ambition att inom inkubatorprogrammet fokusera finansieringen till inkubatorer med spetsverksamhet, medan man utgår från att det finns kompletterande regional breddverksamhet - vilket det inte alltid gör. Tillväxtverkets ambitioner om att nyttja regionala utvecklingsansvarigas ordinarie strukturer för hantering av utvecklingscheckar till företag, trots att vissa regioner saknar sådana strukturer är ett annat exempel.

¹⁰⁷ Se bl.a. Statkontorets uppdrag att utreda åtgärder för ökat resultatfokus i uppföljningen av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional tillväxt

¹⁰⁸ SKL (2016).

¹⁰⁹ Program som myndigheter utlyser och där aktörer genom ansökningar får konkurrera, exempelvis Vinnovas innovationsprogram, EU:s sjunde ramprogrammet för forskningsfinansiering (FP7). Tillväxtverkets nationella näringslivs- och regionutvecklingsprogram samt Energimyndighetens företagsstöd.

¹¹⁰ Regeringens 1:1-anslag inom utgiftsområde 19 (bl.a. företagsstöd och projektmedel), anslagen för Europeiska regionalfonden samt transportbidrag.

nernas egna medel (drygt 1 miljard)¹¹¹ och övriga medel (3,1 miljarder)¹¹². Av dessa medel får storstadsregionerna och starka universitetsregioner en stor andel av konkurrensutsatta medlen för specifika syften, men betydligt mindre i kompensatoriska medel. Västra Götalandsregionen är den region som har mest regionala utvecklingsmedel i absoluta tal, följt av Stockholms och Skånes län. I relativa tal (per capita) halkar storstadsregionerna (framför allt Stockholm och Skåne) ner, medan flera av norrlandslänen (Jämtland, Norrbotten och Västerbotten) hamnar i topp. Vissa regioner, som Halland, Sörmland, Jönköping, Örebro, Västmanland och Blekinge får relativt små resurser, både i absoluta tal och per capita.

Av statens medel utgörs de ”friare medlen” som till viss del kan användas för att bygga upp regionala strukturer och funktioner i första hand av kompensatoriska medel inom ramen för utgiftsområde 19 (Regional tillväxt) med anslagsområde 1:1 (bl.a. regionala företagsstöd och projektmedel)¹¹³ och anslag för den Europeiska regionalfonden. Samtidigt finansieras många program och insatser för innovation och näringslivsutveckling från utgiftsområde 24 (Näringsliv), utan kompletterande finansiering för att bygga upp stödjande strukturer och kompetens regionalt.

En struktur som bygger på delegering av nationella program till regionalt utvecklingsansvariga för att effektivt stärka entreprenörskap och innovation bygger på att det finns en tillräcklig resursbas. I dag förefaller skillnaderna mellan olika regioner vara allt för stora.

6.8.2 Utveckla och renodla förutsättningarna för utvärdering

Det är tveksamt om många av de utvärderingar som görs i dag är motiverade. I detta sammanhang är det viktigt att skilja på process- och effektutvärderingar. Medan processutvärderingarna handlar om att göra ”saker rätt” så handlar effektutvärderingarna snarare om att göra ”rätt saker”. Processutvärderingarna har en viktig roll som komplement till effektutvärderingarna och kan bidra till kontinuer-

¹¹¹ Skattebidrag eller medlemsavgifter i regionförbund.

¹¹² Kulturmedel, landsbygdsprogram (axel 1,3 och 4) samt Europeiska socialfonden (programområde 1 kompetensförsörjning).

¹¹³ Uppgifter från Örjan Hag, Näringsdepartementet. Beträffande beslutade medel uppgick dessa inom anslaget 1:1 inom utgiftsområde 19 (Regional tillväxt) till cirka 865 mkr, varav de två mest prioriterade områdena gällde satsningar på Innovativa miljöer (cirka 299 mkr) och Entreprenörskap (ca 250 mkr) enligt Budgetproposition (2016).

lig förbättring av hanteringen av programmen. Men effektutvärderingarna ger i dag otillräcklig vägledning till vilka program som bör prioriteras. Det görs heller inga systematiska jämförelser mellan program och insatser.

Utveckla uppföljningsbara mål

Förslag: Företagsfrämjande insatser finansierade med offentliga medel ska i så hög grad som möjligt ha tydliga och mätbara mål. Dessa mål ska vara klart kopplade till syftet med en marknadsintervention och de förväntade samhällsekonomiska effekterna. Tillväxtanalys bör genom riktlinjer eller på annat sätt erbjuda stöd till myndigheter eller regering vid formulering av uppföljningsbara och mätbara mål. Regleringsbrev till myndigheterna bör också tydligt efterfråga mätbara mål eller delmål som omfattar samhällsekonomiska effekter.

I dag är de mål som sätts för olika insatser ofta alltför vaga. Det kan handla om stärkt konkurrenskraft och bättre samverkan. Inte heller finns en klar koppling mellan övergripande målformuleringar och underliggande mål på vägen dit. Detta medför att utvärderingar är lätta att avfärda även om de till exempel landar i slutsatsen att varken omsättning eller sysselsättning har ökat i de behandlade företagen. Det går alltid att försvara insatsen med att hävda att konkurrenskraften stärkts och att samverkan ökat. Så länge som inte mätbara mål definierats på förhand går det oftast att hitta positiva effekter, t.ex. med hänvisning till enkätsvar bland de behandlade företagen.

Mätbara mål behövs oavsett om det visar sig att det går att genomföra samhällsekonomiska kalkyler för främjarinsatserna eller inte. Tillväxtanalys bör genom riktlinjer eller på annat sätt erbjuda stöd vid formulering av mål.

Utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser

Förslag: Tillväxtanalys bör ges ett uppdrag att utreda möjligheterna att utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser.

Årligen satsar staten stora belopp på företagsfrämjande insatser. Hur stora belopp det rör sig om beror helt på hur dessa insatser definieras. En restriktiv bedömning indikerar att det handlar om cirka 6,5 miljarder kronor årligen. Även om denna summa är betydligt lägre än andra uppskattningar som ibland förekommit i debatten, är det inte rimligt att dessa summor satsas varje år utan att vi vet om medlen gör någon nytta eller inte. Det saknas bedömningar av samhällsekonomisk nytta av olika insatser innan de lanseras och som regel görs inga samhällsekonomiska kalkyler efter att programmen genomförts. Detta medför att vi inte kan veta vilka insatser som bör utvidgas och vilka som bör läggas ned. Fortsätter detta kommer staten efter 10 år att ha satsat cirka 65 miljarder kronor på insatser som eventuellt ger upphov till samhällsekonomiska förluster.

Tillväxtanalys föreslås få i uppdrag att utreda möjligheterna att utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser. Inspiration kan hämtas från transportområdet. I den så kallade ASEK-rapporten (Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn) presenteras värderingsmodeller som gör att projekt inom olika trafikslag kan jämföras med varandra. Det kan röra sig om satsningar på höghastighetståg som jämförs med trafiksäkerhetsåtgärder på en vägsträcka.

Utredningen kan ge upphov till tre olika slutsatser som var och en skulle kunna leda till en effektivisering jämfört med dagens situation.

a) Att det går att ta fram samhällsekonomiska kalkyler för främjarinsatser som liknar de som finns inom trafikområdet.

En sådan slutsats bör leda till att samhällsekonomiska kalkyler tas fram. Även om kalkylmetoderna kommer att behöva utvecklas kontinuerligt skulle det innebära att regeringen i framtiden kommer att få helt andra möjligheter att effektivisera främjarsystemet och att prioritera mellan olika insatser.

b) Att det går att göra samhällsekonomiska kalkyler för vissa insatser.

Det kan vara så att det med dagens metoder inte går att samhällsekonomiskt utvärdera vissa insatser. Det kan gälla forsknings- och innovationsstödande program som förväntas ge spridningseffekter som är svåra att mäta i kvantitativa studier eller samverkansprojekt som är svåra att mäta effekterna av. Men det kan ändå vara så att det inom andra områden är möjligt att göra samhällsekonomiska utvärderingar. I så fall bör dessa utvärderingar genomföras inom så många områden som möjligt. Detta skulle också innebära att även kostnads-sidan av insatserna inkluderades i effektutvärderingarna. På så sätt kan regeringen inom vissa områden få underlag för att besluta om en insats bör utvidgas eller dras tillbaka.

c) Att det inte går att göra samhällsekonomiska kalkyler inom främjandeområdet.

En möjlig slutsats av utredningen är att det inte är möjligt att göra samhällsekonomiska utvärderingar med tillräcklig tillförlitlighet. Även denna slutsats är värdefull. Vår rekommendation är då att vara mer restriktiva med effektutvärderingar av främjarinsatser. Dessa utvärderingar är kostsamma och om de ändå inte kan användas för att avgöra om en insats är motiverad eller inte fyller de ingen funktion. Det är i så fall bättre att uteslutande ägna sig åt utvärderingar av kvalitativa resultat och processer.

Förstärk och renodla utredningsrollen för relevant myndighet

Förslag: Utvärderingen av de samhällsekonomiska effekterna av olika främjandeinsatserna ska göras av en oberoende enhet frikopplad från främjandeaktörerna. Renodla och förstärk lämplig myndighets roll som utvärderare av innovations- och företagsfrämjande stödet (t.ex. Tillväxtanalys). Myndigheten Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) kan vara en förebild.

Tillväxtanalys har i dag ett uppdrag som inkluderar såväl analyser av näringslivsklimatet och konkurrenskraften, som utvärderingar av offentliga insatser. Samtidigt beställer de stödgivande myndigheterna

egna utvärderingar och analyser av brister i nuvarande system och behovet av nya insatser. Vi anser att en renodling av rollerna är nödvändig.

Tillväxtanalys, eller annan lämplig myndighet, bör ägna sig åt förstudier och effektutvärderingar i den mån sådana går att genomföra. Riksdagen skulle också kunna ge Riksrevisjonen ett tydligare utvärderingsuppdrag. Att använda randomiserade kontrollstudier kan vara ett effektivt sätt att avgöra om ett program ska genomföras i full skala eller inte.¹¹⁴ Det behövs även ett metodutvecklingsarbete för att göra mer jämförande analyser av systemkaraktär mellan olika typer av program och insatser.

Rollen som utvärderare behöver stärkas oaktat om Tillväxtanalys eller annan tilldelas den uppgiften. Samtliga effektutvärderingar av främjarinsatser bör genomföras av en sådan kvalificerad aktör.

Konsolidera stöden till färre men mer omfattande program och insatser

Förslag: Konsolidera de företagsfrämjande stöden till ett mer begränsat antal insatser av tillräcklig storlek. Låt i möjligaste mån (se ovan) framtida effektutvärderingarna styra fördelning av främjandemedel mellan regioner, områden och projekt. Samla dagen check-system (innovations-, internationaliserings-, digitaliseringscheckar m.m.) till en tillväxtcheck.

Med utgångspunkt i de kartläggningar som genomförts konstaterar vi att det i dag finns ett stort antal insatser och program med syfte att bidra till företags etablering, utveckling och internationalisering. Vissa av dessa insatser definieras i myndigheternas regleringsbrev eller specifika regeringsuppdrag, andra initieras av myndigheter eller andra aktörer på olika nivå och med olika uppdrag.

Vi anser att en minskning av antalet program är nödvändig. Det skulle underlätta för både samordningen och utvärderingen av främjarsystemet. Arbetet med konsolideringen har börjat och till exempel Tillväxtverket och Vinnova har dragit ned på antalet program under de senaste åren.

¹¹⁴ Bager-Sjögren (2016).

Fortfarande är det ändå många insatser och program som har en relativt liten omfattning, men ställer ändå krav på hantering av ansökningar, uppföljning och utvärdering, samt i många fall även någon form av stödjande nätverksaktivitet eller kunskapsinsatser. Systemet med olika checkar har vuxit och i dag finns ett antal olika syften som kvalificerar för det stödet. Ofta är dessa kostsamma att administrera. Vi bedömer att det räcker med en ”tillväxtcheck” som omfattar de tidigare mer detaljerade ändamålen. Beloppen skulle också kunna höjas till 200–250 000 kronor och ansvarig myndighet själva besluta om det belopp som beviljas (det kan ju gälla mer än ett ändamål, t ex digitalisering och internationalisering).¹¹⁵

Hur stora enskilda program ska vara beror på vilken typ av insats det är frågan om. I Svensson (2016) konstateras att den Gröna fonden med cirka 700 miljoner kronor i offentlig finansiering ligger vid den undre gränsen för att få en effektiv förvaltning. När det gäller andra insatser än riskkapital kan omfattningen av programmen vara mindre. Men eftersom en effektutvärdering av godkänd kvalitet ofta förväntas kosta runt 1 miljon kronor kan programmen inte vara för små. Det är inte rimligt att administration och utvärdering utgör en stor andel av programmets totala kostnader. Ett riktmärke är därför att generella program på under 100 miljoner kronor bör undvikas.

Färre program innebär att utvärderingarna underlättas och att effekter av specifika insatser kan identifieras. Samtidigt bör det påpekas att det även i framtiden kommer finnas ett behov av mindre pilotprojekt och att utvärderingsinsatser bör inriktas större satsningar.

6.8.3 Övriga insatser för att främja entreprenörskap och innovation

Främjande förknippas vanligtvis med olika bidrag, förmånlig finansiering och personalintensiva rådgivningsinsatser. Andra insatser för att främja entreprenörskap och innovation kan dock vara minst lika effektiva och också mer kostnadsneutrala. Vi presenterar några sådana nedan.

¹¹⁵ Ett aktuellt exempel på detta är Näringsdepartementets nya uppdrag till Tillväxtverket om implementering av den nationella nyindustrialiseringsstrategin. Uppdraget omfattar 25 mnkr under perioden 2016–2018, varav 20 procent avser myndighetens egna insatser för programledning, dialog, kunskapsöverföring m.m. Detta innebär att det återstår totalt 20 mnkr att fördela mellan Sveriges 21 län.

Utveckla verksamt.se

Förslag: Ge Bolagsverket och Tillväxtverket ett uppdrag och förstärkta resurser för att utveckla en mer heltäckande digital plattform för främjarsystemet baserat på verksamt.se, med ambition att dels bredda information till att omfatta fler aktörer (regionala och privata), dels fördjupa informationen för att minska behovet av fysisk rådgivning. Information och stora delar av rådgivningen rörande frågor om etablering och eventuellt etableringsstöd i tidiga skeden bör uteslutande kunna ske via internetbaserade plattformar, med undantag för vissa svagare grupper.

I dag finns det inga privata aktörer representerade på verksamt.se. En orsak är att det är svårt att kontrollera kvalitén på de privata aktörerna. Samtidigt som de skulle vara konkurrensbegränsande att vara restriktiv med att enbart släppa in vissa privata aktörer. En lösning är att utveckla ett system med omdömen liknande de som används av andra Internetbaserade plattformar.

Vi menar också att en allt större del av den enklare rådgivningen bör kunna ske elektroniskt i takt med att kunskap och användarvana ökar. Det innebär att ytterligare aktörer bör integreras i arbetet. Kopplat till verksamt.se bör det även finnas chattfunktioner och andra metoder som minskar behovet av fysisk rådgivning. Vi föreslår därför att Bolagsverket och Tillväxtverket får ett uppdrag och förstärkta resurser för att fortsätta utvecklingsarbetet med verksamt.se.

6.8.4 Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällsutmaningar och stimulera innovation

Förslag: Öka andelen av reguljär upphandling inom stat, kommuner och landsting som beskrivs i funktionstermer. Uppdrag åt Upphandlingsmyndigheten att undersöka hur upphandling kan ske via en internetbaserad portal för att förenkla och underlätta för mindre och medelstora företag att delta i offentlig upphandling.

Betydelsen av efterfrågestyrda innovationsprocesser lyfts allt oftare fram i diskussionen om hur Europa skall klara av dagens samhällsutmaningar. Det krävs stora offentliga investeringar för att hantera de behov och problem som uppstår till följd av demografiska förändringar, ökat tryck på naturresurser och kravet på att hantera klimatförändringar. Sverige har en lång historia av samverkan mellan näringsliv och offentlig sektor vad gäller innovation och teknisk utveckling, där innovationer har växt fram i så kallade utvecklingspar mellan statliga verk och innovativa företag.¹¹⁶ I dag krävs nya former för samverkan i upphandlingsskedet. I *Innovationsutredningen* (SOU 2010:56) föreslogs en ökning av dels innovationsvänlig upphandling, dvs hur reguljär upphandling kan genomföras på ett mer innovativt sätt, dels av renodlad innovationsupphandling med syfte att lösa komplexa problem.

Den största potentialen för ökade affärsmöjligheter för många, framför allt mindre, företag som i dag har svårt att få ut nya produkter och tjänster på marknaden ligger troligen i att öka innovationsgraden i den reguljära upphandlingen. Det ställer också krav på att administrationen kring upphandlingen inte blir för tungrodd för det mindre företaget. Sydkorea har sedan 2002 år använt sig av en portal via Internet för upphandling som blivit uppmärksammas av såväl FN som OECD. Den bygger på att endast en ingång används för flera processer i samband med offentlig upphandling. Sedan 2002 har andelen småföretag som är involverade vid offentlig upphandling ökat markant. Konceptet har ”exporterats” till ett 60-tal länder och även svenska myndigheter bör kunna inhämta lärdomar från de Sydkoreanska erfarenheterna.¹¹⁷

För att öka upphandlingens roll för att stimulera innovation ställer sig utredningen bakom tidigare förslag om att den andel av reguljär upphandling inom stat, kommuner och landsting som beskrivs i funktionstermer bör öka.¹¹⁸ Med upphandling av funktion, snarare än färdiga lösningar enligt detaljerade specifikationer, skapas större utrymme för kreativitet och innovation hos leverantören. Insatsen

¹¹⁶ Med klassiska exempel som statliga Vattenfall och ASEA, respektive statliga Televerket och LM Ericsson.

¹¹⁷ Se t.ex. Public Procurement System (2012).

¹¹⁸ Se Edquist (2014) samt Lundvall och von Utfall Danielsson (2014).

kräver ingen lagändring eftersom begreppet ”funktionskrav” redan i dag finns i lagstiftningen och kan också hanteras inom ramen för gällande LOU- och LUF-regelverken.

Introducera ett efterfrågedrivet upphandlingsprogram som bidrar till kommersialisering av ny kunskap

Förslag: Introducera ett program för ökad kommersialisering av forskning och utveckling av högteknologiska företag med utgångspunkt i myndigheters behov för sin ordinarie verksamhet, av liknande karaktär som det holländska SBIR och det brittiska SBRI. För att underlätta detta kan metoden för förkommersiell upphandling tillämpas bredare.

SBIR (Small Business Innovation Research) är ett amerikanskt program som etablerades 1982 i syfte att stärka forskningsintensiva mindre företags¹¹⁹ roll i offentlig (federalt) finansierad extern FoU, dvs. FoU utanför myndigheternas egna laboratorier.¹²⁰ Under 2015 avsatte elva myndigheter mellan \$2–2,5 miljarder för att lösa konkreta problem eller samhällsutmaningar. Var och en av myndigheterna administrerar sitt eget program, med utgångspunkt i behov inom det egna ansvarsområdet och i enlighet med ett nationellt regelverk. Urvalet av deltagare i programmet sker i konkurrens och efter utvärdering i tre faser; en förstudie- eller prototypfas, en forsknings- och utvecklingsfas, samt en kommersialiseringsfas (som inte finansieras genom SBIR). Programmet har förlängts vid flera tillfällen, senast till och med år 2017.¹²¹

Med inspiration från USA har program som påminner om det amerikanska SBIR etablerats även i Europa. Den holländska regeringen tog under 2004 initiativ till Small Business Innovation Research (SBIR) för att skapa incitament för företag inom EU att utveckla

¹¹⁹ Med mindre företag avses här företag med maximalt 500 anställda. Programmet riktar sig endast till amerikanska företag (dvs. lokaliserade i USA och till mer än 50 procent ägda och ledda av amerikaner).

¹²⁰ SBIR innebär att federala myndigheter med en extern FoU-budget som överstiger \$100 miljoner skall avsätta 2,8 till 2,9 procent av denna budget till programmet. Andelen planeras att öka till 3,2 % under 2017.

¹²¹ Utvärderingar av SBIR är genomgående positiva vad gäller innovationsdynamik, etablering och kommersialisering (Vinnova 2014).

och marknadsföra nya, innovativa lösningar på holländska behov, exempelvis inom hälsa, bioekonomi, energi, transporter och ett säkert samhälle (safe and secure). Under perioden 2005–2010 ökade programmets budget från €1,1 till 26,3 miljoner. Med hänsyn till gällande regelverk om icke-diskriminering inom EU är programmet inte avgränsat enbart till småföretag utan riktar sig till alla företag i EU. Däremot har programmet visat sig vara speciellt framgångsrikt i tidiga skeden och för små och medelstora företag p.g.a. enkla processer och låga administrationskostnader.

Parallellt med det holländska SBIR-programmet utvecklades EU:s regelverk för förkommersiell upphandling (Pre-Commercial Procurement, PCP), som presenterades 2007. Detta bygger på forsknings- och utvecklingsundantag i lagen om offentlig upphandling och innebär att det ordinarie regelverket för offentlig upphandling inom EU inte behöver tillämpas. Efter EU:s lansering av förkommersiell upphandling som metod tog regeringen i Storbritannien under 2008 initiativ till Small Business Research Initiative (SBRI). Programmet liknar det holländska SBIR och syftar till att ge myndigheter och andra offentliga aktörer möjlighet att i ett tidigt skede engagera innovativa företag för att utveckla lösningar på aktuella problem.¹²²

Idén om att lansera en svensk version av SBIR har tidigare lyfts men omfattningen på förkommersiell upphandling i Sverige är ännu begränsad.¹²³ Samtidigt finns goda möjligheter att introducera program av liknande karaktär som det holländska SBIR och det brittiska

¹²² Programmet är öppet för alla företag i Storbritannien, även start-ups, som dock måste registreras som företag innan ett kontrakt kan erhållas. Under räkenskapsåret 2014–2015 genomfördes 62 utlysningar till ett värde av cirka £82 miljoner. Sedan starten har mer än 70 offentliga organisationer deltagit och närmare 2 200 kontrakt har tecknats.

¹²³ Det finns däremot program och insatser som innehåller vissa likartade komponenter. Ett är Vinnovas tidigare program Forska & väx, som dock utgick från projektidéer och utvecklingsbehov i företaget, snarare än från utmaningar i den offentliga sektorn. Andra är *Utmaningsdriven innovation* (UDI) och *Strategiska innovationsområden* (SIO), som har en mer uttalad ambition om samverkan i syfte att lösa konkreta problem för kunder inom privat eller offentlig sektor. Se också Reitberger (2004).

SBRI, där metoden för förkommersiell upphandling kan tillämpas bredare. Upphandlingsmyndigheten skulle kunna ha en viktig roll för att öka kunskapen och bistå myndigheterna i processen (PCP).¹²⁴

Under 2013 lade svenska myndigheter och offentliga forskningsstiftelser tillsammans ut cirka 15,4 miljarder till andra organisationer för FoU. Om 2,5 procent av dessa kostnader avsattes i ett program motsvarande SBIR skulle detta motsvara en budget på cirka 385 miljoner årligen. I realiteten är den nivån knappast aktuell eftersom metoden är arbetskrävande och förutsätter upphandling av stora volymer från enskilda myndigheter. Eftersom de projekt som finansieras utgår från konkreta behov hos offentliga aktörer så bör potentialen att nå marknaden vara större än för projektidéer som utvecklats på initiativ av enskilda företag.

Låt Upphandlingsmyndigheten ha en stödfunktion gentemot andra myndigheter oh upphandlare

Förslag: Ge Upphandlingsmyndighetens ett uppdrag att se över mindre myndigheters och kommuners behov av operativt stöd och riskdelning i samband med innovationsinriktade upphandlingar. Ge fler myndigheter ett uttalat uppdrag avseende innovationsdrivande upphandling via regeringsbrev.

I dag finns betydande hinder för en ökad grad av innovation genom upphandling. Vår bedömning är att många mindre myndigheter och kommuner saknar den kompetens som krävs. I den nybildade Upphandlingsmyndighetens uppdrag ingår att främja innovativa lösningar inom upphandling. Men det är inte realistiskt att förvänta sig att myndigheten ska kunna erbjuda det operativa stöd som behövs för att ta fram förfrågningsunderlag, göra marknadsbedömningar och utvärdera inkomna förslag inom alla sakområden. Däremot bör

¹²⁴ Inom ramen för förkommersiell upphandling kan offentliga aktörer i en stegvis modell köpa forsknings- och utvecklingstjänster. Den upphandlande myndigheten har möjligheten att avbryta processen efter varje fas och de immateriella rättigheterna behålls vanligen av leverantörerna. Efter avslutad anskaffning kan den upphandlande myndigheten gå vidare och upphandla färdig lösning med hjälp av ett i upphandlingslagstiftningen definierat förfarande. Metoden innebär att den upphandlande myndigheten investerar i att skapa en marknad som kan tillgodose såväl myndighetens som andra aktörers behov på längre sikt.

Upphandlingsmyndigheten få i uppdrag att vägleda mindre kommuner och myndigheter till myndigheter och organisationer som kan ge ett mer operativt stöd, exempelvis genom så kallad katalytisk innovationsupphandling. Detta innebär att den upphandlande organisationen inte upphandlar för egen räkning utan som ombud för slutanvändaren. Energimyndigheten har under många år haft en viktig sådan roll inom energiområden (ofta benämnt teknikupphandlingar).

Vi anser att det i Upphandlingsmyndighetens uppdrag bör ingå att se över och vägleda mindre myndigheter och kommuner i samband med innovationsinriktade upphandlingar. Det operativa stödet vid upphandlingarna kan komma från myndigheter och andra organisationer med sakkompetens inom det aktuella området. Det finns också skäl att se över möjligheterna att erbjuda mindre myndigheter och kommuner riskdelning, då en misslyckad upphandling kan få omfattande ekonomiska konsekvenser. Slutligen föreslår vi att flertalet myndigheter bör omfattas av ett uttalat uppdrag avseende innovationsupphandling i sina regleringsbrev.

Fokusera statens finansieringsinsatser till tidiga skeden

Förslag: Fortsätt processen med att förstärka de offentliga finansieringsinsatserna i tidiga skeden och undvik branschmässiga eller geografiska begränsningar i finansieringsportföljen.

Även om vi i dag inte vet vilka statliga främjarinsatser som är samhällsekonomiskt motiverade kan forskningen ge vägledning om när statliga insatser har förutsättningar att göra nytta. Trots det görs insatser som inte ens på teoretiska grunder kan motiveras. Riksrevisionen konstaterade i sin kartläggning av det svenska offentliga finansieringssystemet att merparten av medlen gick till insatser i senare skeden, där marknaden fungerar relativt väl och behovet av statliga insatser är begränsat.¹²⁵ Aktuella data visar att utbudet på privat risk-

¹²⁵ Riksrevisionen (2014).

kapital ökat under senare år, efter en kraftig nedgång i början av finansmarknadskrisen 2008–2009.¹²⁶ Flertalet svenska företag upplever inte heller finansiering som det största tillväxthindret i dag.¹²⁷

Det finns anledning att inom ramen för nuvarande satsningar överväga ytterligare fokusering mot tidiga skeden. Behovet av marknadskompletterande insatser förefaller vara störst i dessa faser och de offentliga insatserna är fortfarande begränsade. Kartläggningar av finansieringsstrukturen visar bland annat att Stiftelserna Norrlandsfonden och Industrifonden har en inriktning som delvis ligger i senare skeden och med projektstorlekar som överstiger de som rekommenderas för statsliga insatser.¹²⁸ Det finns därför skäl att fortsätta förstärkningen av Almis låneverksamhet i tidigare skeden, exempelvis i form av en ökad andel innovationslån till individer och nya företag med innovativa idéer.

Redovisa främjandeinsatserna på ett transparent sätt

Förslag: En tydligare ansvarsfördelning tillsammans med väldefinierade kriterier och målformuleringar underlättar en transparent redovisning av främjandeinsatser samt dess förväntade och uppnådda effekter. Olika politiska beslutsnivåer – regering och riksdag, landsting och kommuner – bör på ett tydligt sätt redovisa omfattning och utfall av främjandeinsatser på ett lättillgängligt sätt.

Olika främjandeinsatser kan vara skillnaden mellan succé eller fiasko för innovativa och entreprenöriella satsningar. Vad utfallet beror på har beskrivits i detta kapitel. Det handlar om skattebetalarnas pengar där det också finns andra angelägna ändamål som är i behov av ytterligare finansiering. Vi anser därför att det är ett anständighetskrav att främjandeinsatser redovisas på ett tillgängligt sätt på olika politiska nivåer. En årlig ”FASS” för främjande insatser där också negativa biverkningar redovisas.

¹²⁶ Tillväxtanalys och SVCA.

¹²⁷ Tillväxtverkets FVoV.

¹²⁸ Svensson (2016).

6.9 Slutsatser

Såväl nya och växande företag som innovationer beror i första hand på individuella initiativ och individuell drivkraft än på tillgång till olika främjandeinsatser. De mer generella incitamenten som påverkar entreprenörskap och innovation är avhängiga hur institutioner – lagar, regelverk och normer, dvs. ramvillkoren – är utformade och i vilken mån de uppmuntrar eller hämmar experimenterande och riskfyllda åtaganden.

Samtidigt har i princip alla länder någon form av stöd och supportinsatser för att underlätta och stimulera till nya och växande företag, liksom till forskning och innovation. Grunden för dessa åtgärder är att de främjar samhället i stort genom spridningseffekter och uppbyggnad av kollektiva varor. Skulle viss produktion helt överlämnas åt marknaden skulle en allt för liten volym produceras, eftersom det investerande företaget inte kan tillgodogöra sig frukterna av t.ex. forsknings- eller utbildningsinsatser – dessa spillas över till andra företag. Eller att det föreligger olika informations-trösklar – asymmetrier – mellan t.ex. riskfyllda entreprenöriella projekt med betydande samhällspotential och privata investerare. I dessa och andra fall av marknadsmisslyckande är det motiverat med ett offentligt åtagande. Balansgången kan vara svår, men ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv är det viktigt att ett åtagande verkligen är förankrat i någon form av marknadsmisslyckande. Annars bidrar olika främjandeinsatser till att snedvrída konkurrensen och att ineffektiva produktionsstrukturer hålls under armarna.

I Sverige består främjarsystem av ett stort antal aktörer och insatser på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Omfattningen på statens investeringar varierar beroende på hur man definierar främjarsystemet, vid en konservativ uppskattning landar vi på cirka 6,5 miljarder kronor för näringslivsfrämjande insatser årligen. Av detta utgörs sannolikt en tredjedel av direkta bidrag från det offentliga till företagen. Vi anser inte att effekterna av dessa är tillräckligt väl dokumenterade och överlag är systemet alltför spretigt och svagt synkroniserat. Flera av de förslag vi lämnar syftar därför till att skapa bättre beslutsunderlag i framtiden. Det handlar bland annat om krav på uppföljning och en tydligare uppdelning mellan stödgivande och utvärderande myndigheter. Vidare anser vi att överblicken och samordningen av statens främjarinsatser behöver förbättras. Bland annat

föreslår vi därför att Näringsdepartementet får ett övergripande ansvar för samtliga främjarinsatser som syftar till innovation, tillväxt och internationalisering.

Medel bör fördelas utifrån deras samhällsekonomiska konsekvenser och riktas mot aktörer som lyckats väl. Vi lämnar också förslag som syftar till att minska antalet program och insatser, samt föreslår en tydligare ansvarsfördelning mellan nationella och regionala aktörer.

Appendix

Bilaga: Kartläggning av främjarsystemet 2015 (2014)

Politikområde/ Organisation	EU- relate- rad	Program/in- sats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
Näringslivsutveckling							
Almi Företags- partner	Ja	Finansiering	Lån	SME	3 241,0		Garantier från EIB för tillväxtlån
		Rådgivning intern	Kompetens- utveckling	SME	149		Rådgivning ca 60 % av drifts- bidrag (249 mkr)
		Rådgivning extern	Kompetens- utveckling	SME	41		Totalt 87,0+14,7- 61,0 (externt) mkr
		Verksamhets- kostnader	Personal m.m.	SME	59		Övrig driftsfinan- siering (249-41-149)
Almi Invest	Ja	Finansiering	Risckapital	SME	52	104	Totalt 208 mkr, va- rav 25 % statliga medel
Boverket		Innovativt byggande	Bidrag	SME & företag	10,0		Beviljat belopp
		Investerings- stöd äldrebo.	Bidrag	SME & företag	4,7		Beviljat belopp
Fouriertransform		Finansiering	Risckapital	SME & företag	221,0		
		Verksamhets- kostnad	Personal	SME & företag	36,0		
Industrifonden		Finansiering	Risckapital	SME	488,0		Enbart risckapital enligt Thomas Nygren
		Verksamhets- kostnader	Personal	SME	34,4		
Inlandsinnovation		Finansiering	Risckapital	SME & företag	206,0		

Politikområde/ Organisation	EU- relate- rad	Program/in- sats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
		Verksamhets- kostnader	Personal	SME & f öretag	16,7		
Tillväxtverket		Företagsut- veckling – övrigt	Bidrag	SME & företag	163,8		Beräknat på ÅR 2015
		Reg. företags- utveckling	Bidrag	SME	37,4		
	Ja	Miljöteknik	Bidrag	SME	1,2	1,2	
		Verksamhets- kostnader	Personal	SME & företag	257		
Visit Sweden		Turistfräm- jande	Marknads- föring, m.m.	SME & företag	139,8		
		Verksamhets- kostnader	Personal	Diverse	65,0		
					5 223,1	105,2	
Utrikespolitik							
Business Sweden		Grundläggande exportfräm- jande	Kompetens- utveckling	SME & företag	86,0		Avser fördelning av driftbidrag 324 mkr
		Småföretags- program	Kompetens- utveckling	SME	72,0		
		Riktat export- främjande	Kompetens- utveckling	SME & företag	74,0		
		Särskilda rik- tade exportfr.	Kompetens- utveckling	SME & företag	0,0		
		Investerings- främjande	Kompetens- utveckling	SME	61,0		
		Övriga uppdrag	Kompetens- utveckling	SME & företag	31,0		
Exportkredit- nämnden		Verksamhets- kostnader	Personal	SME & företag	149,0		Ingen anslags- myndighet, Totalt 92,6 mdr kredit, varav 2,5 mdr SMF
Swecare		Exportfräm- jande	Kompetens- utveckling	SME & företag	1,5		

Politikområde/ Organisation	EU- relate- rad	Program/in- sats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
Svensk Exportkredit		Verksamhets- kostnader	Personal	SME & företag, utl. kunder	295,0		Totalt 106,7 mdr, varav 80% ut- landskunder
					769,5	0	
Forsknings- och innovationspolitik							
Horizont 2020	Ja	Vetenskaplig spetskomp.	Bidrag	SME & företag		70,3	Näringslivets andel 5,04 % av 1 302,5 mkr bevil- jade medel till Sverige (€ = 10 SEK) enligt Vinnovas Årsbok 2015
	Ja	Industriellt ledarskap	Bidrag	SME & företag		348,4	40,5 % av 860,2 mkr
	Ja	Samhällsut- maningar	Bidrag	SME & före- tag		555,3	32,6 % av 1 703,3 mkr
	Ja	Övrigt	Bidrag	SME & företag		133,2	Uppskattad till cirka 4 % av 3 330 mkr (svenskt genom- snitt 3,91 % i fas 1 och 6,1 % i fas 2)
RISE		SK-medel (bas- finansiering)	Kompetens- utveckling	SME & företag	616,0		SMF står för cirka 1/3
Skolverket		Entreprenör- skap	Kompetens- utveckling	UF, m.fl.	33,2		
Universitet & högskolor		Innovations- kontor	Kompetens- utveckling	SME & studenter	98,0		
Vinnova		Innovation i företag	Bidrag	SME	190,7		
	Ja	Eurostars/EUR- EKA	Bidrag	SME	114,7		
		Inkubatorer	Bidrag	SME	82,8		
		Fol-samverkan	Bidrag	SME & företag	437,9		

Politikområde/ Organisation	EU- relate- rad	Program/in- sats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
		Verksamhets- kostnader	Personal	SME & företag, akademi, m.fl.	173,5		
		Övriga program	Bidrag	Akademi, institut och individer	1 546,0		
					3 292,8	1 07,2	
Arbetsmarknadspolitiska stöd (exklusive skattekrediter)							
Arbetsförmedlingen		Först. särk. anställnings- stöd	Bidrag	SME & företag	1 174,0		
		Instegsjobb	Bidrag	SME & företag	675,0		
		Lönebidrag	Bidrag	SME & företag	4 105,0		
		Särs. anställ- ningsstöd	Bidrag	SME & företag	1 193,0		
		Trygghets- anställning	Bidrag	SME & företag	5 253,0		
		Utvecklings- anställning	Bidrag	SME & företag	1 343,0		
Svenska ESF-rådet	Ja	Socialfonden PO 1.1	Kompetens- utveckling	SME & företag	41	70	
	Ja	Socialfonden PO 1.2	Kompetens- utveckling	SME & f öretag	6	5	
					20 549,0	75	

Politikområde/ Organisation	EU- rela- terad	Program/ insats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
Stöd till areella näringar							
Jordbruksverket	Ja	Fiskeri P01/ P02: Företags- stöd	Bidrag	SME fiske	9,8	9,8	Svensk andel 50 % av 19,5 mkr
	Ja	Fiske P03/P04/ P05: Projekt- stöd, m.m.	Bidrag	SME fiske & andra org.	18,3	38,1	Svensk andel 49 % av 74,7, varav hälften statliga medel
	Ja	Jordbruksstöd - Gårdsstöd	Bidrag	SME & företag jord	0,0	5610	Svensk andel 0 %
	Ja	Jordbruksstöd - Miljöersätt- ning	Bidrag	SME & företag jord	420,7	605,3	Svensk andel 41 % av 1 026 mkr! Jfr EU-bidrag 79 % av totalt 9 115 mkr i jordbruksstöd
	Ja	Jordbruksstöd - Kompensa- tionsbidrag	Bidrag	SME & företag jord	2,6	3,5	Svensk andel 41 % av 6 mkr
	Ja	Jordbruksstöd - Företagsstöd	Bidrag	SME & företag jord	100,0	108,2	Svensk andel 48 % av 208
	Ja	Jordbruksstöd - Projektstöd	Bidrag	SME & org i samverkan	694,2	443,8	Svensk andel 61 % av 1 138
	Ja	Jordbruksstöd - Nationellt mjölkstöd	Bidrag	SME & företag jord	272,0	0,0	Svensk andel 100 %
	Ja	Jordbruksstöd - Marknads- stöd	Bidrag	SME & företag jord	0,0	138	Svensk andel 0 %
	Ja	Jordbruksstöd - Övriga stöd	Bidrag	SME & företag jord	250,6	465,4	Svensk andel 35 % av 716
	Ja	LBP: Axel 1 Kompetensutv.	Kompetens- utveckling	Individer	312,0		LBP-underlag avser genomsnittlig årlig utbetalning 2007- 2015
	Ja	LBP: Axel 1 Modernisering	Bidrag	SME jord- bruk	30,3		
	Ja	LBP: Axel 1 Startstöd	Bidrag	Individer	4,0		

Politikområde/ Organisation	EU- rela- terad	Program/ insats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
	Ja	LBP: Axel 1 Högre värde	Bidrag	SME jord & skog	4,0		
	Ja	LBP: Axel 3 Diversifiering	Bidrag	SME, orga- nisationer	33,3		Minst hälften sam- verkanprojekt (ex LRF)
	Ja	LBP: Axel 3 Affärsutveck- ling	Bidrag	Mikro- företag	45,1		
	Ja	LBP: Axel 3 Främjande turistnäring	Bidrag	Nya turist- verksam.	37,6		
	Ja	LBP: Axel 3 Utbildning och information	Kompetens- utveckling	Ekonomiska aktörer	52,6		
	Ja	LBP: EU-finansiering före- tagsstöd	Bidrag	SME m.fl.		671,5	EU:s andel 48 % av projektstöd 1 399 mkr
	Ja	LBP: EU-finansiering projekt- stöd	Bidrag	SME m.fl.		571,6	EU:s andel 61 % av projektstöd 937 mkr
					2 287,1	8 665,2	
Kulturpolitik							
Statens kulturråd		Kulturbidrag	Bidrag	SME & företag	315,7		Beslutade bidrag till AB, HB och ek. föreningar
					315,7	0	
Regionalpolitiska näringslivsstöd							
Norrlandsfonden		Finansiering	Krediter	SME Norra Sverige	264,0		Endast delvis statligt ägt
		Finansiering	Lån	SME Norra Sverige	179,0		
		Finansiering	Konvertibler	SME Norra Sverige	14,0		

Politikområde/ Organisation	EU- rela- terad	Program/ insats	Stödtyp	Målgrupp	Mkr (2014/15)	EU- medel	Kommentar
		Finansiering	Garantier	SME Norra Sverige	71,0		
		Verksamhets- kostnader	Personal	SME Norra Sverige	17,6		
Närings- departementet		Regionala projektmedel 2014	Innovativa miljöer	SME & företag regionalt	299,0		
		Regionala pro- jektmedel 2014	Entreprenör- skap	SME & företag regionalt	250,0		
Tillväxtverket		Transport- bidrag	Bidrag	SME & före- tag Norr	354,3		
		Regionalt in- vesteringsstöd/ syss.bidrag	Bidrag	SME & före- tag Norr	175,3		
	Ja	Reg. struktur- fonder	Bidrag	SME & f öretag		511,3	
					1 624,2	511,3	
Miljö och energipolitik							
Naturvårdsverket		Klimatklivet	Investerings- stöd	SME & företag	55,0		
Energimyndigheten		Finansiering – Mjuka lån	Lån	SME	17,0		
		Utvecklings- checkar	Bidrag	SME	8,5		
		Forskning och innovation	Bidrag	SME & företag	316,0		
					396,5		
TOTAL (mkr)					27 698,9	10 463,9	38 162,8

7 Konsekvensbeskrivning

7.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi redovisa såväl offentligfinansiella som andra konsekvenser av de förslag vi lämnar. Det gäller bland annat hur den administrativa bördan för företagen kommer att påverkas, hur effekterna kommer skilja sig mellan olika regioner och sektorer samt om förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män. Även de administrativa konsekvenserna för berörda myndigheter ska uppmärksammas.

Samtidigt är direktiven till denna utredning bredare än brukligt. Offentliga utredningar har ofta betydligt snävare frågeställningar. Vi ska bland annat göra en översyn av ramvillkor för entreprenörskap och föreslå förändringar, analysera det företagsfrämjande systemet och lämna förslag till reformer, utreda hur samverkan mellan akademi och näringsliv kan förbättras, se över hur innovation och entreprenörskap kan användas för att möta samhällsutmaningar samt att göra en översyn av reglerna för företagsrekonstruktion där förslag till författningsförändringar ska lämnas.

Samtliga frågeställningar som angivits i direktiven kommer att tas upp i betänkandet. Ambitionen är dock att fokusera våra förslag på områden där vi bedömer reformbehovet vara störst. I vissa fall har förslagen den karaktären att ytterligare beredning behövs innan konkreta förslag kan lämnas. Det beror på spännvidden och omfattningen på de frågeställningar som specificerats i direktiven. Det innebär i sin tur att en fullständig konsekvensanalys för dessa förslag

och rekommendationer inte blir särskilt meningsfull. Vi har ändå i de fall det varit möjligt försökt att uppskatta de statsfinansiella konsekvenserna av förslagen.

Ovanstående resonemang gäller samtliga delar i utredningen utom förslaget om ändringar i lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion. Denna del innehåller förslag på författningstext och vi kommer därför att fokusera vår konsekvensanalys till ändringarna i lagen om företagsrekonstruktion (förslag och kommentarer finns i bilaga till betänkandet). Vi kommer inledningsvis att behandla rekonstruktionsförslagen i konsekvensanalysen. Därefter tas förslagen upp kapitel för kapitel. Vi har utelämnat kapitel 1 eftersom det inte innehåller några konkreta förslag.

7.2 Förslag på ändring av lagen(1996:764) om företagsrekonstruktioner

Våra förslag innebär att det kommer att finnas tre olika alternativ för företag med finansiella problem för att undvika konkurs. Förutom företagsrekonstruktion introducerar vi en möjlighet till ackord som inte förutsätter företagsrekonstruktion, s.k. separat ackord. Vidare introducerar vi en variant till det offentliga ackordet, ett s.k. utvidgat ackord. Flera av våra förslag är riktade mot att sänka kostnaderna för att sanera företagets finanser. Det gäller bland annat det separata ackordet men också att rekonstruktionerna koncentreras till färre domstolar och att rätten ska pröva rekonstruktörens arvode.

Vi föreslår också förändringar som syftar till att ge bättre förutsättningar för lyckade företagsrekonstruktioner. Bland annat bör högre krav ställas för att få inleda en företagsrekonstruktion. För att stärka rekonstruktörens roll införs en ogiltighetspåföljd i fall då gäldenären agerar utan rekonstruktörens samtycke ifråga om de rättshandlingar som avses i 2 kap. 15 § lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (LFR). Vi föreslår också att rekonstruktörens skadeståndsansvar blir lagfäst. En sådan reglering är motiverad mot bakgrund av att rekonstruktörens roll nu förstärks. Vidare anser vi att förändringar beträffande gäldenärens avtal, t.ex. att ansökan om företagsrekonstruktion respektive separat ackord medför att gäldenären motpart blir förhindrad med vissa undantag från att häva på grund av dröjsmål eller befarat dröjsmål. Slutligen lämnar vi också

förslag som ska leda till att borgenärerna ska få större förtroende för rekonstruktionsprocessen. Det handlar bl.a. om att valet av rekonstruktör ska föregås av kontakter med borgenärerna.

Samtliga föreslagna förändringar syftar till att finna en bättre balans mellan borgenärernas och gäldenärens intressen. Borgenärerna ges en större möjlighet att ha synpunkter på förfarandet än i dag. För gäldenären kan de tre alternativen till skuldavskrivning ge fler och bättre verktyg för att hantera betalningssvårigheter. Förslagen borde därför leda till en mer effektiv insolvenshantering och borde varken föranleda större kostnader, längre tidsutdräkt eller medföra andra negativa effekter. Det gäller även för myndigheter och domstolar. För domstolarna kan förfarandet bli mer kostnadseffektivt när ett mindre antal domstolar ska hantera ärenden. Samtidigt är det svårt att uttala sig om konsekvenserna av förslagen. Det saknas aktuell och statistiskt säkerställda uppgifter om antalet misslyckade och lyckade rekonstruktioner (se kapitel 3). Likaså är information om till exempel tidsåtgång för rekonstruktioner och arvoden för rekonstruktörer närmast obefintlig. I vår sammanställning har vi därför koncentrerat oss på att identifiera de effekter som kan förväntas uppstå men där vi i många fall har svårt att kvantifiera dessa.

En första fråga gäller hur antalet rekonstruktioner (inklusive det separata och det utvidgade ackordet) kommer att utvecklas.

7.2.1 Får fler företag en andra chans?

Syftet med de förslag vi lämnat beträffande företagsrekonstruktion är att ge fler företagare en möjlighet till en andra chans. Våra förslag syftar dels till att gäldenärer i tid inleder en rekonstruktionsprocess, dels att fler ska lyckas med en rekonstruktion.

Att försöka uppskatta hur det totala antalet företagsrekonstruktioner kommer att utvecklas är behäftat med stor osäkerhet. Som vi tidigare redogjort för beräknades antalet företagsrekonstruktioner uppgå till cirka 500 per år när lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (LFR) introducerades. Nu 20 år senare har det årliga antalet företagsrekonstruktioner endast nått upp till 200.

Mot bakgrund av att det genomförs cirka 7 000 konkurser varje år kan det tyckas förvånande att antalet inledda företagsrekonstruktioner är så få. Företagsrekonstruktionsförfarandet ger ju ägarna av gäl-

denärsföretaget en möjlighet att driva verksamheten vidare. Orsaken till att så få företagsrekonstruktioner inleds är inte heller att ansökningarna om företagsrekonstruktion avslås i någon högre utsträckning. Det är som vi tidigare redogjort för ovanligt med avslag. Anledningen till att så få ansökningar görs beror delvis på okunskap om möjligheterna. Förklaringen kan också vara att ägarna till gäldenärsföretaget upplever att riskerna för att förlora ännu mer kapital än vid en konkurs upplevs som alltför stora.

Det finns inte mycket att vinna för ägarna av gäldenärsföretaget på att försöka genomgå en rekonstruktion om inte möjligheterna att vända lönsamheten anses som goda. Processen är kostsam och misslyckas den är risken stor att ägarna förlorar ännu mer än vid en konkurs. Även om aktiebolaget är en egen juridisk person är det inte ovanligt att ägarna har personliga säkerheter kopplade till företagets krediter. Likaså kan företrädaransvaret träda i kraft.

Även med de förändringar vi föreslår kommer dessa risker att bestå. Det gäller oavsett om gäldenären får till stånd ett separat ackord, ett offentligt ackord eller ett utvidgat ackord. I samtliga fall krävs också att en rekonstruktör utses. Rekonstruktören får ett incitament att avråda gäldenären från att ansöka om företagsrekonstruktion eller separat ackord om hen bedömer att förutsättningarna för att lyckas är alltför små. De kostnader som rekonstruktören har haft för att hjälpa gäldenären att upprätta en ansökan som senare avvisas kan dock (åtminstone teoretiskt) bli svåra att få ersättning för. Risken är troligen större att rekonstruktören inte erhåller betalt om gäldenären inte har förmåga att betala sina skulder och senare försätts i konkurs. Allmän förmånsrätt enligt 10 § 2 stycket förmånsrättslagen följer endast med arvode till förordnad rekonstruktör. Ett av våra förslag skulle således kunna ha en negativ inverkan på antalet inledda företagsrekonstruktioner. Det gäller det ökade kraven för att inledda företagsrekonstruktion, där vi förordar att ansökan ska innehålla en utförligare beskrivning av gäldenärens verksamhet samt en likviditetsbudget.

Sammantaget gör vi ändå bedömningen att antalet inledda företagsrekonstruktioner och separata ackord kommer att öka. De ökade beviskraven bör inte föranleda någon större minskning av antalet ansökningar. I de flesta fall lämnas likviditetsbudgetar och verksamhetsbeskrivningar in vid ansökan redan i dag. Våra kontakter med aktiva rekonstruktörer tyder också på att de föreslagna förändring-

arna är efterfrågade i branschen. Det finns ett behov av den typ av snabbare process som det separata ackordet erbjuder. Det bör leda till att fler företag väljer detta alternativ. Företagsrekonstruktion bör kunna bli ett attraktivare alternativ än tidigare genom att det kommer finnas fler verktyg som underlättar rekonstruktionen såsom möjligheten till ackord, förändrade regler om gäldenärens avtal m.m.

Baserat på diskussioner med rekonstruktörer tror vi ändå inte att det totala antalet företagsrekonstruktioner kommer att nå det ursprungliga målet på 500 per år. Vår uppskattning är att företagsrekonstruktion inklusive separat ackord genom ett billigare och snabbare förfarande kan innebära att antalet företagsrekonstruktioner kan öka till 300 per år. Om information om förfarandet når större grupper av såväl gäldenären som borgenärerna, samtidigt som båda parter får ett större förtroende för företagsrekonstruktionsinstitutet genom de föreslagna lagändringarna, kan ökningen på längre sikt bli ännu större.

7.2.2 Konsekvenser för statens finanser och för myndigheter

Vi förutser inte några större statsfinansiella konsekvenser av våra förslag till förändringar i lagen om företagsrekonstruktion. Vi förordar större informationsinsatser för att öka kunskapen om företagsrekonstruktion. Dessa satsningar bör ändå rymmas inom de ordinarie anslagen. Det handlar bland annat om att tydligare information ges på verksam.se och att denna informationsportal utvecklas kontinuerligt. Tydligare information om företagsrekonstruktion på Sveriges Domstolars hemsida bör också inrymmas i den ordinarie verksamheten.

För domstolarna kommer ett ökat antal ansökningar leda till en ökad arbetsbelastning. Samtidigt ska detta vägas mot ett minskade antal konkursärenden och mot att domstolarnas inledande arbete underlättas något av de ökade kraven på gäldenären vid ansökans utformande. Framförallt bör domstolarnas arbete kunna effektiviseras av att ärenden om företagsrekonstruktion och om separat ackord koncentreras till färre myndigheter.

Skattemyndigheten har större administrativa kostnader vid företagsrekonstruktion jämfört med konkurser. Det krävs större insatser för att sätta sig in i de enskilda fallen. Skatteverket uppskattar merkostnaden till cirka 4 miljoner kronor årligen.¹

Kronofogdemyndigheten har högre kostnader vid konkurser än vid företagsrekonstruktioner men kommer genom vårt förslag sannolikt att få ökade kostnader. Det separata ackordet kommer innebära ett verkställighetsförbud för Kronofogdemyndigheten och måste därför registreras i deras system på samma sätt som görs i dag för företagsrekonstruktioner. Det innebär att systemet måste utvecklas. Kostnaderna för detta uppskattas av Kronofogdemyndigheten till mellan 2 och 3 miljoner kronor.² Det bör noteras att detta är en engångskostnad och inte en årligt återkommande post. Dessutom föreslår vi i 2:17 LFR att återtagningar ska kunna göras vid bl.a. avbetalningsköp. Detta kommer att innebära ett merarbete för Kronofogdemyndigheten, även om det i dag är svårt att förutsäga hur många ärenden som kommer att uppstå.

Sammantaget är det möjligt att det merarbete som uppstår för Kronofogde- och Skattemyndigheten kommer att kräva extra anslag. Men i ett statsfinansiellt perspektiv är det fråga om små summor.

7.2.3 Konsekvenser för företagen

De positiva effekterna av de föreslagna förändringarna kommer främst att gynna företag med tillfälliga betalningsproblem och med möjligheter att vända utvecklingen. Men som vi tidigare konstaterat kan en smidigare rekonstruktionsförfarande även vara positiv för potentiella entreprenörer. Möjligheten till en andra chans påverkar viljan att starta företag. Konsekvenserna av våra förslag kommer skilja sig mellan gäldenärer och borgenärer och även vara olika för vissa branscher.

För gäldenärerna ställs det krav på utökad dokumentation vid ansökan om företagsrekonstruktion. Det gäller både en mer ingående beskrivning av verksamheten och att en likviditetsbudget tas fram. Vi bedömer inte att dessa krav utgör mer en marginell påverkan på den administrativa bördan. Denna dokumentation behöver ändå tas

¹ Mejlsvar till utredningen från Camilla Larsson, Rättslig expert 20160930.

² Mejlsvar till utredningen från Verksjurist Linda Welzien 20160928.

fram under företagsrekonstruktionen. Dessutom tas dessa handlingar idag ofta fram redan vid ansökan. För gäldenärerna torde också kostnaderna minska genom införandet av det separata ackordet. Genom detta förfarande kommer rekonstruktionsprocessen kunna genomföras betydligt snabbare än i dag. Sannolikt kommer det separata ackordet att framförallt gynna mindre företag, som behöver en snabb skuldavskrivning utan företagsrekonstruktion

Med fler företagsrekonstruktioner och färre konkurser förväntas till viss del större insatser från borgenärernas sida. Det krävs mer arbete för att sätta sig in i gäldenärens verksamhet vid en företagsrekonstruktion till skillnad vid konkurs, där ärendet handhas av konkursförvaltaren. Samtidigt räknar vi med att ökningen av antalet företagsrekonstruktioner stannar vid cirka 100 vilket innebär att de föreslagna förändringarna inte kommer att öka kostnaderna och administrationen i någon högre utsträckning för borgenärerna. Åtminstone inte om vi beaktar de sammantagna effekterna för samtliga borgenärer. Förhoppningen är också att de föreslagna förändringarna kommer att leda till att större värden kommer att kunna räddas för borgenärskollektivet.

Några branscher och sektorer kommer att påverkas mer än andra. Det kan till exempel röra sig om hyresvärdar med längre kontrakt, där gäldenären enligt förslaget skall kunna kräva partiell fullföljd av avtalet. Å andra sidan föreslås att hyresvärdens fordran förenas med s.k. superförmånsrätt om inte gäldenären betalar för hyra som uppkommit efter rekonstruktionsbeslutet. Sammanfattningsvis föreslår vi förändrade regler beträffande gäldenärens avtal så att det blir en bättre balans mellan gäldenären och borgenärerna samtidigt som reglerna närmare sig i vissa avseenden vad som gäller vid konkurs.

För bankerna som tillsammans med Skatteverket ofta tillhör de borgenärer med de största fordringar vid företagsrekonstruktion kommer sannolikt de föreslagna förändringarna ta mer tid i anspråk och leda till merarbete. Återigen ska detta vägas mot att vi räknar med att högre värden ska kunna räddas åt borgenärerna med de föreslagna förändringarna.

För rekonstruktörerna ökar den administrativa bördan genom förslaget om obligatorisk domstolsprövning av rekonstruktörens arvode. Genom att rekonstruktören måste ge in en räkning som utvisar hur arvodet fördelar sig på olika vidtagna åtgärder ökar den admi-

nistrativa bördan för rekonstruktören och kostnaderna för gäldenären. Rekonstruktörerna får förhoppningsvis fler ärenden varför de också kan vinna på att antalet företagsrekonstruktioner ökar.

7.2.4 Konsekvenser på jämställdheten mellan män och kvinnor och på regioner

Vi kan inte se att de föreslagna förändringarna kommer att ha några effekter på jämställdheten mellan män och kvinnor. Det är visserligen betydligt fler män än kvinnor som driver företag och därmed kommer förändringar i lagstiftningen ha större effekter på män. Men inte något av de förslag vi lämnar bör påverka kvinnor och män på olika sätt.

Vi ser heller inte några konsekvenser för olika regioner. Koncentrationen av ärenden om företagsrekonstruktion och separat ackord till färre domstolar kommer medföra att restiden till domstolen kommer bli längre för en del borgenärer och gäldenärer. Men detta menar vi uppvägs av att processen effektiviseras.

7.2.5 Sammanfattning av konsekvenser

Vi menar att de lagförändringar vi föreslår kommer leda till att fler företag kan rekonstrueras på olika sätt. Det kommer i sin tur öka möjligheterna till en andra chans och därmed också få långsiktiga effekter på viljan att driva företag.

Även om vissa myndigheter kan komma att få ökade kostnader menar vi att den statsfinansiella påverkan som förändringarna kommer att leda till blir ytterst marginell. Företagarkollektivet kommer att gynnas av ett effektivare rekonstruktionsförfarande även om delar av förslagen kommer att öka administrationen i företagen.

7.3 Förslag i kapitel 2 "Värld i förändring – hur väl anpassade är de svenska ramvillkoren"

Texten i kapitel 2 är analyserande och vi pekar mer ut möjliga färdriktningar än för fram detaljerade förslag. I direktiven sägs att vi inom skatteområdet ska göra internationella jämförelser men inte komma med konkreta förslag till förändringar. Det finns därför ingen anledning att göra några konsekvensanalyser baserat på skatteavsnittet.

Vi lanserar ändå två förslag i detta kapitel som kommer att behöva en löpande finansiering. Det gäller inrättandet av en Entreprenörsombudsman och en omvärldsbevakande enhet efter holländsk förlaga. Vi menar att både dessa institutioner behöver ha en tillräckligt stor finansiering för att kunna göra påverka och bidra till ett bra entreprenörs- och innovationsklimatet. En riktlinje för att kunna uppskatta de årliga kostnaderna bör vara anslagen för det Finanspolitiska rådet. Detta anslag ligger i dag på cirka 10 miljoner kronor årligen.³ Det innebär att de årliga kostnaderna för den omvärldsbevakande enheten och Entreprenörsombudsmannen beräknas till cirka 20 miljoner kronor årligen.

7.4 Förslag i kapitel 3 "Hur kan livskraftiga företag i ekonomisk kris ges en andra chans?"

Huvuddelen av de förslag som presenteras i kapitel 3 har vi redan behandlat eftersom de berör lagen om företagsrekonstruktioner. Utöver dessa förslag föreslår vi att det skatterättsliga företräदारansvaret bör utredas. En sådan utredning kommer innebära en engångskostnad för staten. Vi uppskattar den till cirka 10 miljoner kronor.

Vi föreslår också att Upphandlingsmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram en handledning för hur krav på finansiell stabilitet bland leverantörer ska hanteras. Här menar vi att kostnaden för detta bör rymmas under ordinarie anslag.

³ Finansdepartementet Fi/2015/05652/RS.

7.5 Förslag i kapitel 4 "Samhällsutmaningar måste mötas med entreprenörskap och innovation"

7.5.1 Utveckla de generella ramverken

Inom ramen för denna punkt menar vi att regeringen bör verka för harmoniserade regelverk inom EU för den cirkulära ekonomin och att höja ambitionsnivån med återvinning. Vi kan inte se att några av dessa förslag ska få några direkta statsfinansiella konsekvenser. I ett första steg handlar det om att i förhandlingar med andra länder utforma riktlinjer och regelverk som kan underlätta för den cirkulära ekonomin.

7.5.2 Genomför nödvändiga förändringar i lagar och regelsystem

Under denna punkt fokuserar vi på förändringar i producentansvaret. Vidare anser vi att främjarinsatserna när så är möjligt bör kopplas till klimatsmarta lösningar. Det gäller till exempel transportstödet. Det förväntas inte föranleda några statliga merkostnader. Däremot anser vi att en utredning om det framtida producentansvaret bör tillsättas. Denna bör vara fokuserad på den tekniska utvecklingen som, med rätt förutsättningar, sannolikt kommer kunna leda till en både kostnadseffektivare och miljövänligare återvinning. Kostnaden för utredningen kan uppskattas till ett engångsbelopp på cirka 10 miljoner kronor.

7.5.3 Öka incitamenten för ökad cirkularitet

Denna punkt behandlar vilka skatter som skulle kunna användas för att uppmuntra omställningen mot en mer cirkulär ekonomi. Samtidigt framgår det av våra direktiv att vi inte ska lämna förslag i skattefrågor. Därför gör vi heller ingen konsekvensanalys inom detta område.

7.5.4 Öka satsningarna på forskning och innovation

De satsningar vi förespråkar här bör rymmas inom ramen för regeringens satsning på innovation.⁴ Vi vill ändå särskilt påpeka vikten av att det inom återvinning och avfallshantering bör finnas ett utrymme inom Testbädd Sverige (cirka 850 miljoner kronor).

7.5.5 Uppmuntra industriell symbios och samverkan

Här menar vi att det kan finnas anledning för staten att starta ett pilotprojekt efter dansk förlaga. Kostnaden för projektet beräknas till cirka 12 miljoner kronor.

7.5.6 Öka satsningarna på att sprida information och kunskap

Insatserna inom detta område bör i huvudsak kunna ske till en begränsad kostnad. Uppdraget till SCB om ta fram statistik för att underlätta uppföljningen av den cirkulära ekonomin måste dock prioriteras. Som riktlinje för vad dessa kostnader kan förväntas uppgå till använder vi ett tidigare uppdrag till SCB för utveckling av innovationsstatistik. Anslaget för detta uppdrag var 20 miljoner kronor⁵ och vi förväntar oss att kostnaderna för utveckla statistik inom cirkulär ekonomi bör ligga på samma nivå.

7.5.7 Tydliggör de nationella prioriteringarna

Kritiken mot otydligheten i de nationella prioriteringarna är inte ny och det görs redan i dag flera insatser för att tydliggöra dessa. Vi anser därför att denna punkt inte behöver innebära några ökade kostnader.

⁴ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/845-miljoner-kronor-till-en-kraftsamling-for-innovation/

⁵ Regeringsbeslut 2011-12-22 N2011/7252/FIN.

7.5.8 Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällets utmaningar och stimulera innovation

Vi föreslår här att funktionsupphandlingar bör uppmuntras och att Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att utveckla standardiserade mått och kriterier till stöd för kommunerna. Detta arbete bör kunna genomföras inom ramen för befintligt anslag.

7.5.9 Komplettera funktions- och innovationsupphandling med innovationstävlingar och crowd-sourcing

För att dessa instrument ska vara effektiva krävs att finansieringen är tillräckligt stor. Tävlingarna behöver ha stora prissummor för att skapa intresse och även crowd-sourcing behöver resurser för att fungera. Vi räknar med att kostnaderna för dessa två insatser behöver ligga på cirka 30 miljoner kronor årligen.

7.6 Förslag i kapitel 5 "Kunskapsuppbyggnad, entreprenörskap och innovation"

7.6.1 Ökad konkurrensutsättning av universitets- och högskoleforskning

Vi hävdar universitet och högskolor i internationell toppklass är avgörande för den framtida svenska konkurrenskraften. Vägen dit är enligt vår uppfattning en ökad konkurrensutsättning av basanslagen. Samverkan med näringslivet bör också få ett betydligt större genomslag i anslagstilldelningen än i dag. Vi presenterar några riktlinjer för hur konkurrensutsättningen bör utformas. Men denna utformning bör utredas i detalj. Kostnaden för utredningen uppskattas till mellan 5 och 10 miljoner kronor.

7.6.2 Ställ krav på ledarskapet inom akademien

Vi kan inte förutse några statsfinansiella konsekvenser av detta förslag.

7.6.3 Konsolidera forskningsfinansieringen

Vi har skrivit att det bör övervägas om inte forskningsfinansieringen bör konsolideras på ett likartat sätt som i Danmark. I förlängningen bör detta leda till lägre administrativa kostnader för staten.

7.6.4 Stöd till rekrytering av ledande forskare

För att svenska universitet ska kunna hålla internationell toppklass krävs att de har tillräckliga resurser för att kunna rekrytera internationellt ledande forskare. Vi menar därför att den satsning som nyligen genomförts bör fortsätta. För 2016 beräknades kostnaden för att stimulera dessa rekryteringar till 250 miljoner kronor.⁶ Ett årligt anslag på cirka 200 miljoner kronor anser vi vara motiverat.

7.7 Möjliga insatser för digital kompetens

Detta område har vi lyft för att vi anser att det är avgörande för svensk framtida konkurrenskraft. Enligt ett färskt regeringsbeslut ska grundskoleelever ha rätt till 200 timmars teknikundervisning. Det är positivt men enligt vår bedömning långt ifrån tillräckligt. Idag bidrar företag och entreprenörer på olika ad hoc-mässiga sätt för att lindra kompetensbristen inom bl.a. programmering. Initiativen är lovvärda men det är varken långsiktigt hållbart eller trovärdigt för att möta det framtida kompetensbehovet. För att öka incitamenten för näringslivets eller andra aktörers medverkan i kompetenshöjande åtgärder föreslår vi att regeringen matchar privat pengar med offentliga upp till ett belopp om 50 miljoner kronor per år. Upplägget kan motsvara det som tidigare skett vad gäller Tekniksprånget där IVA varit intermediär.

⁶ Regeringsbeslut 2013-03-14 U2013/1699/F.

7.7.1 Uppdrag om vidareutbildning och löpande kompetensutveckling för högtbildade

Konsekvenserna av detta förslag är svåra att överblicka innan reformen utformas i detalj. Det finns i dag cirka 2 000 000 i arbetskraften som genomgått högskoleutbildning.⁷ Om alla dessa skulle vidareutbildas var femte år skulle det innebära omkring 400 000 personer i vidareutbildning varje år, vilket skulle vara ohanterligt. Vi menar därför att arbetsgivararna och/eller de anställda delvis måste finansiera denna vidareutbildning. Med ett antagande om att en femtedel av målgruppen skulle vara intresserade innebär det cirka 80 000 vuxenstuderande per år. Genomsnittskostnaden för en student på högskolan ligger på knappt 80 000 kronor per år.⁸ Vi räknar med att dessa studenter utbildningstid motsvarar ungefär en tiondel av ett helt studieår vilket då skulle innebära en kostnad på cirka 8 000 kronor per år. Den totala årliga kostnaden blir därmed cirka 640 miljoner kronor. Med en subventionsgrad på 50 procent uppgår statens kostnader till 320 miljoner kronor årligen.

7.7.2 Bredda samverkan kring samhällsutmaningar

Vi räknar inte med att detta förslag ska ge upphov till ökade statliga kostnader.

7.7.3 Lärarundantaget

Vi föreslår att högskolor och universitet själva ska få besluta om sin policy för intellektuella äganderättigheter. Det bör inte ge några effekter på statens finanser.

⁷ www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Temaomraden/Jamstalldhet/Fordjupningar/I-och-utanfor-arbetskraften/Anknytningsgrad/

Sysselsatta-2064-ar-efter-anknytningsgrad-till-arbetsmarknaden-och-utbildningsniva-2015/

⁸ [www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/](http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/Befolkningens-utbildning/Kostnader-for-utbildningsvasendet/9905/9912/)

Befolkningens-utbildning/Kostnader-for-utbildningsvasendet/9905/9912/

Behallare-for-Press/395391/

7.7.4 Skapa förutsättningar för sekretesshantering

Frågan bör utredas. Kostnaden för detta uppskattar vi till 5 miljoner kronor.

7.7.5 Ökad rörlighet mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor genom ändrade meriteringsgrunder

Förslaget förväntas inte ge några statsfinansiella konsekvenser.

7.7.6 Etablera campus-baserade kluster

Vi menar att om samverkan med näringslivet får en större inverkan på den konkurrensutsatta delen av basanslagen kommer det att stimulera till bättre och tätare kontaktytor med näringslivet och möjlighet att utveckla ”mini-kluster”. Några ytterligare statliga medel behöver alltså inte tillföras.

7.7.7 Öppna innovationsrådgivningen i tidiga skeden

Möjligheterna för att öppna upp de akademiska innovationsstödjande systemen för fristående aktörer behöver ses över. Kostnaden för att utreda detta beräknas till 5 miljoner kronor.

7.7.8 Erbjud operativt stöd för användning av fysisk infrastruktur

Vi gör bedömning att kostnaden för detta bör rymmas inom ramen för det utökade anslag till Vinnova och Rise som aviserats i den senaste budgetpropositionen.

7.7.9 Stöd små och medelstora företag i intrångsprocesser avseende immateriella rättigheter

I Frankrike har staten investerat cirka 100 miljarder i ett statligt patentbolag för att hantera dessa frågor. Men det finns också andra lösningar. Vi förordar att en utredning tillsätts vilket bör kosta 5–10 miljoner kronor.

7.7.10 Arbetskraftsinvandring och migration

Den snabbare hanteringen av ansökningar bör kunna lösas inom ordinarie anslag.

7.8 Förslag i kapitel 6 "Hur främja den entreprenöriella dynamiken?"

7.8.1 Ge ett tydligt samordningsansvar till Näringsdepartementet för företagsfrämjande insatser

Vi menar att tillväxtpolitiken måste samordnas i högre utsträckning än i dag för att undvika överlappningar. Inspiration finns att hämta i arbetet med Team Sweden, men alla främjarinsatser som syftar till tillväxt, innovation och internationalisering behöver samordnas. Vi menar att detta inte behöver leda till högre statsfinansiella kostnader.

7.8.2 Förutsättningarna för regionalt genomförande av nationella uppdrag måste tydliggöras

Många uppdrag kan med fördel delegeras ned till regionalt tillväxtansvariga aktörer. Men en förutsättning för det är att det säkerställs att de regionalt tillväxtansvariga har tillräckliga resurser för att både genomföra och avrapportera uppdragen. Vi ser inte att förslaget ska ha några effekter på statens kostnader.

7.8.3 Utveckla uppföljningsbara mål

Uppföljningsbara mål är ett avgörande verktyg för att få till en lärandeprocess inom främjarpolitiken. Vi menar att Tillväxtanalys bör få ett uppdrag att stödja främjarmyndigheterna i formuleringen av dessa mål. Kostnaden för detta uppskattar vi till 3 miljoner kronor årligen.

7.8.4 Utveckla samhällsekonomiska kalkyler för främjandeinsatser

Samhällsekonomiska kalkyler över främjarinsatser måste enligt vår uppfattning börja användas som ett redskap för utvärdering. Sannolikt går det inte att genomföra kalkyler inom samtliga områden, men i de flesta fall bör det vara möjligt. Därför är det viktigt att utreda inom vilka områden som dessa kalkyler är genomförbara men också föreslå alternativa sätt att väga olika insatser mot varandra inom de områden där de samhällsekonomiska kalkylerna inte ger någon säker vägledning. Kostnaden för en sådan utredning uppskattar vi till cirka 10 miljoner kronor.

7.8.5 Förstärk och renodla utvärderingsrollen för relevant myndighet

Vi menar att effektutvärderingar av främjarinsatser ska genomföras av en fristående myndighet till exempel Tillväxtanalys. Finansieringen av detta bör genom renodling av uppdraget kunna hanteras inom nuvarande anslag.

7.8.6 Konsolidera stöden till färre men mer omfattande program och insatser

I förlängning bör detta förslag leda till kostnadsbesparingar för staten, men det är svårt att ha någon uppfattning om hur stora besparingarna kan tänkas bli.

7.8.7 Utveckla verksamt.se

Verksamt.se utvecklas kontinuerligt. Vi menar att utvecklingen mot mer enklare digital rådgivning kan finansieras genom att den sker i takt med en neddragning av den fysiska rådgivningen.

7.8.8 Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällsutmaningar och stimulera innovation

Konsekvensanalysen av detta förslag finns beskrivet i avsnitt 7.5

7.8.9 Introducera ett efterfrågedrivet upphandlingsprogram som bidrar till kommersialisering av ny kunskap

Finansieringen av detta ska ske från genom de dryga 15 miljarder kronor som svenska myndigheter och offentliga forskningsstiftelser använde för att finansiera FoU i andra organisationer. I ett första steg kan 1 procent av dessa medel (cirka 150 miljoner kronor) avsättas för detta ändamål.

7.8.10 Låt Upphandlingsmyndigheten ha en stödfunktion gentemot andra myndigheter och upphandlare

För att få fler innovationsinriktade upphandlingar krävs att kommuner och mindre myndigheter får stöd för att genomföra dessa. Upphandlingsmyndigheten kan här få en central roll. Vi anser att 10 miljoner kronor per år under tre år ska avsättas i ett pilotprojekt för att erbjuda denna typ av stöd.

7.8.11 Fortsätt fokuseringen av statens finansieringsinsatser till tidiga skeden

Förslaget bör inte innebära några ökade kostnader för staten, utan det handlar om att styra om befintligt kapital. Det kan bland annat göras genom en tydligare reglering av insatser inom både riskkapital och lånefinansiering.

7.8.12 Redovisa främjandeinsatserna på ett transparent sätt

Med de förslag vi lämnar, där Näringsdepartementet får ett övergripande ansvar för samtliga tillväxtfrämjande insatser och målformuleringarna förtydligats samtidigt som en oberoende utvärderingsmyndighet analyserar olika insatser, kommer det att bli betydligt enklare att redovisa främjandeinsatserna på ett sammanhållet och tydligt. Vi ser därför inget behov av att någon särskild finansiering av denna insats.

7.9 Finansiering

De flesta av de förslag vi lämnar kommer att behöva ytterligare beredning och några fall föreslår vi ytterligare utredning. Dimensionen på en del av de frågeställningar som finns i direktivet (t ex hållsutmaningar) har inte möjliggjort annat än en kombination av mer detaljerade förslag och sådant som bör beredas vidare. Följaktligen innebär inte våra förslag i dessa fall någon större statsfinansiell belastning. Tillsammans landar finansieringsbehovet på cirka 600-700 miljoner kronor.

Vi uppskattar att förslagen kan finansieras genom den effektivisering av främjarsystemet som vi föreslår. Med bättre effektutvärderingar, skarpare målformuleringar och tydligare styrning bör staten kunna spara stora belopp inom främjar systemet. Vi har också lyft problemen med en icke-fungerande bostadsmarknad pga. en rad olika omständigheter (se kapitel 2). Detta har bäring på entreprenörskapets förutsättningar i särskilt storstäderna. Ett skäl till problemen på bostadsmarknaden är ränteavdragen. Vi förordar en gradvis nertrappning av dessa vilket mer än väl skulle frigöra medel för att finansiera våra förslag.

Källförteckning

Kapitel 1

- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion och Fabrizio Zilibotti (2003), "Distance to Frontier, Selection and Growth". *Journal of the European Economic Association*, 1(2), 630–638.
- Acemoglu, D., Robinson, J., and T. Verdier (2012), "Can't we all be more like Scandinavians?" MIT Working Paper, March, Boston.
- Acs, Zoltan J., David B. Audretsch, Pontus Braunerhjelm och Bo Carlsson (2004), "The Missing Link: The Knowledge Filter and Entrepreneurship in Endogenous Growth". CEPR Discussion Paper 4783. London: Centre for Economic Policy Research.
- Acs, Zoltan J., Pontus Braunerhjelm, David B. Audretsch, och Bo Carlsson (2009), "The Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship". *Small Business Economics* 32(1), 15–30.
- Acs, Zoltan J. och David B. Audretsch (1987), "Innovation in Large and Small Firms". *Economics Letters* 23(1), 109–112.
- Acs, Zoltan J. och David B. Audretsch (1990), *Innovation and Small Firms*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Aghion, Philippe och Peter Howitt (1992), "A Model of Growth through Creative Destruction". *Econometrica* 60(2), 323–351.
- Aghion, Philippe och Peter Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Aghion, Philippe, and Peter W. Howitt (2008). *The economics of growth*. MIT press, 2008.

- Aghion, Philippe, Robin Burgess, Stephen Redding och Fabrizio Zilibotti (2004), "Entry and Productivity Growth: Evidence From Microlevel Panel Data". *Journal of the European Economic Association* 2(1), 265–276.
- Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howitt och Susanne Prantl (2006), "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity". NBER Working Paper nr 12027. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Aghion, P, Akcigit, U. och P. Howitt, (2013) "What Do We Learn from Schumpeterian Growth Theory?" NBER Working Paper 18824, NBER, Ma.
- Andersson, Martin, Löf, Hans, Johansson, Sara, (2008), Productivity and international trade: Firm level evidence from a small open economy, *Review of world economics*, 144, 774–801.
- Andersson, M. and Klepper, S. (2013). Characteristics and Performance of New Firms and Spinoffs in Sweden, *Industrial and Corporate Change*, 22, 245–280.
- Andersson, M., Klaesson, J., & Larsson, J. P. (2016). How Local are Spatial Density Externalities? - Neighborhood Effects in Agglomeration Economies. *Regional Studies*, 50(6), 1082–1095. doi:10.1080/00343404.2014.968119.
- Andersson, M., & Larsson, J. P. (2016). Local entrepreneurship clusters in cities. *Journal of Economic Geography*, 16(1), 39–66. doi:10.1093/jeg/lbu049.
- Arrow, K., (1962), 'Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention'. In Nelson, R. (ed.), *The Rate and Direction of Inventive Activity*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Audretsch, David B. och Keilbach, Max (2004), Entrepreneurship Capital and Economic Performance, *Regional Studies*, 38, 949–959.
- Baldwin, John R. och Joanne Johnson (1999), "Entry, Innovation and Firm Growth". I Zoltan J. Acs, red., *Are Small Firms Important? Their Role and Impact*. Dordrecht: Kluwer.
- Bastani, Spencer och Håkan Selin (2014), "Bunching and Non-Bunching at Kink Points of the Swedish Tax Schedule". *Journal of Public Economics*, 109, 36–49.

- Barkman, Katarina och Fölster, Stefan (1995), Företagsstödet Vad kostar det egentligen? DS 1995:14, Regeringskansliet.
- Baumol, William J. (2002), *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton och Oxford: Princeton University Press.
- Baumol, William J. (2010), *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt och Ross Levine (2005), "SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence". NBER Working Paper nr 11224. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bergman, Karin (2012), *The Organization of R&D – Sourcing Strategy, Financing and Relation to Trade*. Doktorsavhandling. Nationalekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet.
- Berry, Steven och Ariel Pakes (2003), "Empirical Models of Entry and Market Structure". I Richard Schmalensee och Robert Willig, red., *Handbook of Industrial Organization* Amsterdam: North Holland.
- Block, Joern Hendrich, A. Roy Thurik och Haibo Zhou (2009), "What Turn Knowledge Into Growth? The Role of Entrepreneurship and Knowledge Spillovers"., Research Paper ERS -2009-049, ERIM
- Braunerhjelm, Pontus (2011), "Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth. Interdependencies, irregularities and regularities", in Audretsch, D., Falck, O. and Heilbach, P. (eds.), *Handbook of Innovation and Entrepreneurship*, Edward Elgar.
- Braunerhjelm, Pontus; Eklund, Johan och Henrekson, Magnus (2012). "Ett ramverk för innovationspolitiken", Samhällsförlaget.
- Carlsson, Bo (2007), "Innovation Systems: A Survey of the Literature from a Schumpeterian Perspective". I Horst Hanusch och Andreas Pyka, red., *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*. Cheltenham, UK och Northampton, MA: Edward Elgar.
- Cheng, Leonard och Elias Dinopoulos (1992), "Schumpeterian Growth and International Business Cycles". *American Economic Review* 82(2), 409–414.

- Chetty, Raj, John Friedman, Tore Olsen och Luigi Pistaferri (2011), Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records. *Quarterly Journal of Economics*, 126, 749–804.
- Chun, Hyunbae, Jung-Wook Kim, Randall K. Morck och Bernard Yeung Chun (2007), "Creative Destruction and Firm-Specific Performance Heterogeneity". NBER Working Paper nr 13011. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Corrado, C. Haskel, J. Jona-Lasinio, C. Lommi, M (2012), Intangible Capital and Growth in Advanced Economies – Measurement Methods and Comarable Results, IZA DP NO 6733.
- Dosi, Giovanni och Stiglitz, Joseph (2014), The Role of Intellectual Property Rights in the Development Process, with Some Lessons from Developed Countries: An Introduction, i M. Cimoli, G. Dosi, K. Maskus, R. Okediji, J. Reichman, and J. Stiglitz (red.), *Intellectual Property Rights and Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Durnev, A., Morck, R. and Yeung, B., (2004), 'Value-enhancing Capital Budgeting and Firm-Specific Stock Return Variation'. *Journal of Finance*, 59, 65–105.
- Edquist, Charles (2005), "Systems of Innovation: Perspectives and Challenges". I Jan Fagerberg, David Mowery och Richard Nelson, red., *Oxford Handbook of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Eliasson, Gunnar (1991), "Modeling the Experimentally Organized Economy – Complex Dynamics in an Empirical Micro-Macro Model of Endogenous Economic Growth". *Journal of Economic Behavior and Organization* 16 (1–2), 153–182.
- Eliasson, Gunnar (2007), *Entreprenörens roll i tillväxtteorin. En doktrinhistorik översikt. R2007:005*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).
- Etskowitz, Henry (1998), The norms of entrepreneurial science: cognitive effects of the new university–industry linkages, *Research Policy*, 27, 823–833.
- Feldman, M., (1994), *The Geography of Innovations*, Dordrecht and Boston: Kluwer Academic Publishers.

- Feldstein, Martin, 1999, Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *The Review of Economics and Statistics*, 81, 674–680.
- Freeman, C., 1995, The National System of Innovation in Historical Perspective Freeman, C., 1995, "The National System of Innovation in Historical Perspective," *Cambridge Journal of Economics*, No. 19, pp. 5–24., *Cambridge Journal of Economics*, 19, 5–24.
- Fritsch, Michael och Pamela Müller (2004), "Effects of New Business Formation on Regional Development over Time". *Regional Studies* 38(8), 961–975.
- von Hayek, F., (1945), 'The Use of Knowledge in Society'. *American Economic Review*, 35, 519–530.
- Henderson, V. and Thisse, J.-F. (eds.) (2004). *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam: Elsevier.
- Jones, Charles (1995a), "R&D-Based Models of Economic Growth". *Journal of Political Economy* 103(4), 759–784.
- Jones, Charles (1995b), "Time Series Test of Endogenous Growth Models". *Quarterly Journal of Economics* 110(2), 495–525.
- Howitt (2007)
- Kirzner, I., (1997), 'Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach'. *Journal of Economic Literature*, 35, 60–85
- Klapper, Leora, Raphael H. Amit och Mauro F. Guillén (2010), "Entrepreneurship and Firm Formation Across Countries". I Josh Lerner och Antoinette Schoar, red., *International Differences in Entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kleven, Henrik och Esben Schultz (2011), Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms, Working Paper, Copenhagen Business School och London School of Economics.
- Knight, F., (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Houghton Mifflin.
- Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige 2013*, Stockholm.

- Laffont, Jean-Jacques och Tirole, Jean Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Levine, Ross och David Renelt (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions". *American Economic Review* 82(4), 942–963.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 22(1), 3–42.
- Lundvall, B-Å., (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Mazzucato, Mariana (2013), *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, Storbritannien and USA 2013
- Menger, Carl (1981 [1871]), *Principles of Economics (Grundsätze der Volkswirtschaftslehre)*. The Institute for Humane Studies Series in Economic Theory. New York: University Press.
- Michelacci, Claudio (2003), "Low Returns in R&D Due to the Lack of Entrepreneurial Skills". *Economic Journal* 113, 207–225.
- Nelson, Richard och Sidney Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nordhaus, William (2004), *Schumpeterian Profits in the American Economy: Theory and measurement*, NBER Working Paper No. 10433, Boston, Ma.
- OECD, 2015a, *The future of productivity*, DSTI/IND1, OECD, Paris.
- OECD, 2015b, *The future of productivity*, DSTI/IND1/ANN1, OECD, Paris.
- OECD, 2015c, *The future of productivity*, DSTI/IND/ANN2, OECD, Paris.
- OECD 2015d, *Dynemp v.2 progress report: Cross-country evidence on start-up dynamics*, DSTI/IND(2015)5, OECD, Paris.
- Polanyi, M., (1966), *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
- Rebelo, Sergio, (1991), 'Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth'. *Journal of Political Economy*, 99, 500–521.

- Regeringen (2014), Förbättrat klimat för entreprenörskap och innovativt företagande, Dir. 2014:46, beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2014.
- Regeringen (2015), Utveckling av innovations- och entreprenörskapsklimatet, Dir. 2015:10, beslut vid regeringssammanträde den 5 februari 2015
- Romer, Paul M. (1986), "Increasing Returns and Economic Growth". *Journal of Political Economy* 94(5), 1002–1037.
- Romer, Paul (1990), "Endogenous Technical Change". *Journal of Political Economy* 98(5), S71–S102.
- Saez, Emmanuel (2010), "Do Taxpayers Bunch at Kink Points?". *American Economic Journal: Economic Policy* 2, 180–212).
- Schumpeter, Joseph A. (1934 [1911]), *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Scotsmer, Suzanne, 2004, *Innovation and Incentives*, MIT Press, Boston
- Segerstrom, Paul (1991), "Innovation, Imitation and Economic Growth" *Journal of Political Economy* 99(4), 190–207.
- Segerstrom, Paul (1995), "A Quality Ladders Growth Model with Decreasing Returns to R&D". Mimeo, Michigan State University. East Lansing, MI.
- Shepard, Dean, Wiklund, Johan och Haynie, Michael, (2009), "Moving Forward: Balancing the Financial and Emotional Costs of Business Failure", *Journal of Business Venturing*, 24, 134–148.
- Solow, Robert M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 70(1), 65–94.
- Solow, Robert M. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function". *Review of Economics and Statistics* 39(3), 312–320.
- Stiglitz, J., 2014, *Leaders and followers: Perspectives on the Nordic model and the economics of innovation*, NBER Working Paper 20493, Ma: Cambridge
- Svensson, Roger (2016), *Det svenska innovations- och företagsstödet, underlagsrapport till Entreprenörsutredningen*.

- Teece, D., (1968), 'Profiting From Technological Innovation: Implications For Integration, Collaboration, Licensing and Public Policy'. *Research Policy*, 15, 285-305.
- Temple, John, (1999), The New Growth Evidence, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, 112–156
- Tillväxtanalys (2014), Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning , Rapport 2014:08, Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys (2015) Tillväxt genom stöd. En bok om statligt stöd till näringslivet. Tillväxtfakta 2015
- Thurik, A. Roy (1999), "Entrepreneurship, Industrial Transformation and Growth". I Gary Libecap, red., *The Sources of Entrepreneurial Activity*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Wennekers, Sander och A. Roy Thurik (1999), "Linking Entrepreneurship and Economic Growth". *Small Business Economics* 13(1), 27–55.
- Winter, Sidney (1984), "Schumpeterian Competition in Alternative Technological Regimes". *Journal of Economic Behavior and Organization* 5(3–4), 287–320.
- Winters, Sydney (2016), The place of entrepreneurship in "The Economics that Might Have Been", *Small Business Economics*, 47, 15–34.

Kapital 2

- Acemoglu , Daron, (1998), Why Do New Technology Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality, *Quarterly Journal of Economics*, 113, 1055-1089
- Acemoglu, Daron och Restrepo, Peter (2015), *The Race Between Man and Machine: Implications of Technology for Growth*, uppsats, december.
- Aghion, Phillippe (2016), Rethinking Growth Theory and Policy: The Schumpeterian Perspective, Entrepreneurship Prize Award Lecture (www.e-award.org/web/2016_Philippe_Aghion.aspx).
- Almega (2014), *Personaloptioner och innovationskraft*, Stockhol,

- Alstadsaeter och Jacob (2012). ”3:12-reglerna har blivit för generösa och används för skatteplanering” Ekonomisk Debatt, 40, 5–12.
- Alstadsaeter m.fl. (2015). ”Patent Boxes Design, Patents Location and Local R&D”. Taxation Papers, Working papers 57 2015, European Commission.
- Andersen, Torben, Englund, Peter och Gerlach, Stefan Globalisation the financial crisis and stabilisation policies. Challenges for the future, Underlagsrapport 36, Globaliseringsrådet.
- Andersson, Martin och Thulin, Per (2008), Globalisering, arbetskraftens rörlighet och produktivitet, Underlagsrapport 23, Globaliseringsrådet,
- Andersson, Martin, Dieden, Sten och Ejeremo, Olof (2012) Sverige som kunskapsnation – klarar sig näringslivet utan storföretagen?, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Andersson, Martin, Pontus Braunerhjelm och Per Thulin (2012), ”Entrepreneurs, Creative Destruction and Production. Entry by Type, Sector and Sequence”. Journal of Entrepreneurship and Public Policy, 1, 125-146.
- Ardagna, S. and Lusardi, A., (2009), ‘Heterogeneity in the Effect of Regulation on Entrepreneurship and Entry Size’, NBER WP 15510, NBER, Cambridge, Ma.
- Arntz, Melanie, Gregory, Terry och Zierahn, Ulrich, 2016, The risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 189, OECD, Paris.
- Asoni, Andrea och Sanandaji, Tino (2009) : Taxation and the Quality and Quantity of Entrepreneurship, IFN Working Paper, No. 813.
- Auerbach, A. J., (2002), ”Taxation and Corporate Financial Policy”. I Alan J. Auerbach och Marting S. Fieldstein, red., Handbook of Public Economics, Vol. 3. Amsterdam: North-Holland.
- Autor, David, (2014), Polanyi’s Paradox and the Shape of Employment Growth, Jackson Hole Conference, August.
- Autor, David (2015), Why Are There Still So Many Jobs? The History and the Future of Workplace Automation, Journal of Economic Perspectives, 29, 3–30.

- Autor, D., Dorn, D. och Hanson, G., 2016, "The China Shock: Learning from labour market adjustment to large changes in trade", NBER Working Paper 21906.
- Bergman, Mats (2013). Upphandling och kundval av välfärdstjänster. Entreprenörskapsforum, Fores, Leading Healthcare.
- Bloom, N. M. Schankerman and J. Van Reenen (2013). "Identifying technology spillovers and product market rivalry", *Econometrica*, vol. 81 no. 4.
- Bengtsson och Hand (2012). "Employee Compensation in Entrepreneurial Companies" IFN Working Paper, No 922.
- Birch et al.
- Birch et al.
- Blix, Mårten (2015), Produktivitetstillväxt – hot och möjligheter, *Ekonomisk debatt*, nr 5, 2015, årgång 43.
- Bessen, James 2015, "Toil and Technology," *Finance & Development*. 52, on line version.
- Boston Consulting Group, 2015, *Launching a New Digital Agenda*, June.
- Bovenberg, A. Lans, Martin Ino Hansen och Peter Birch SØrensen (2012) Efficient Redistribution of Lifetime Income through Welfare Accounts, *FISCAL STUDIES*, vol. 33, no. 1, 1–37.
- Braunerhjelm, Pontus (2000). *Knowledge Capital and the "New Economy"*, Kluwer academic publisher, Boston.
- Braunerhjelm, Pontus, von Greiff, Camilo och Svaleryd, Helena, (2009), *Utvecklingskraft och omställningsförmåga – svensk ekonomi i en globaliserad värld*, Slutrapport Globaliseringsrådet.
- Braunerhjelm, Pontus; Eklund, Johan och Henrekson, Magnus (2012). "Ett ramverk för innovationspolitiken", *Samhällsförlaget*.
- Braunerhjelm, Pontus och Henrekson, Magnus (2013), *Entrepreneurship, Institutions and Economic Dynamism: Lessons from a Comparison of the United States and Sweden*, *Industrial and Corporate Change*, 22, 107–130.
- Braunerhjelm, Pontus och Eklund, Johan (2014), *Taxes, Tax Administrative Burdens and New Firm Formation*, *Kyklos*, 67, 1–11.

- Braunerhjelm, Pontus och Henrekson, Magnus (2015), An Innovation Policy Framework Bridging the Gap between Industrial Dynamics and Growth, i Audretsch, David and Link, A (red.), Essays in Public Sector Entrepreneurship, kommande.
- Braunerhjelm, Pontus, Ding Ding och Thulin, Per (2015), Labour as a knowledge carrier – How increased mobility influences entrepreneurship, Journal of Technology Transfer, forthcoming, accepterad och publicerad online.
- Braunerhjelm, Pontus, 2016 Entreprenörskap, arbetsmarknad och arbetskraftsefterfrågan, Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden, Regeringskansliet.
- Braunerhjelm, Pontus, Ding Ding och Thulin, Per. (2016), Does Labour Mobility Foster Innovation? Evidence from Sweden, uppsats, KTH.
- Braunerhjelm, Pontus, Holmquist, Carin, Larsson, Johan och Skoogbergm Ylva (2016), Entreprenörskap i Sverige – nationell rapport, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Brynjolfsson, E. och McAfee, A. (2011), Race Against the Machines, Digital Frontier Press.
- Brynjolfsson, E. och McAfee, A. (2014), The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, Norton.
- Case, Steven, (2016), The Third Wave: An Entrepreneur's Vision of the Future.
- Christensen, Clayton (1997). The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail, Harvard Business Review Press, Boston.
- Conference Board 2016, Global Economic Outlook, <https://www.conference-board.org/data/>.
- Corlett, A., 2016, Examining an elephant. Globalisation and the lower middle class of the rich world, Resolution Foundation Report, September.
- Da Rin, Nicodano och Sembenelli (2006), "Public Policy and the Creation of Active Venture Capital Markets". Journal of Public Economics.

- Daunfeldt, S-O., Halvarsson, D. och Johansson, D. (2011) Snabbväxande företag: En fördjupad analys av mått och definitioner, rapport Tillväxtanalys.
- David, Paul, 1990, The 'Dynamo and the Computer, American Economic Review Papers and Proceedings, 80, 355-361.
- Decker, R., J. Haltiwanger, R. Jarmin and J. Miranda (2014), "The Role of Entrepreneurship in US Job Creation and Economic Dynamism", Journal of Economic Perspectives, Vol. 28(3), 3–24.
- Delmar, Frederic och Wennberg, Karl (2010), Knowledge Intensive Entrepreneurship, Edward Elgar, Cheltenham.
- Digital utmaning (2016), Rådslag 2: Utbildning och omställning. Digitaliseringens påverkan på utbildningssystemet. Inlämnat till Utbildningsdepartementet, 2016-04-26.
- Ds 2013, Sveriges företagande och konkurrenskraft Internationell jämförelse, Ds 2015:43, Näringsdepartementet.
- ec.europa.eu/priorities/digital-single-market-en
- Economist (2016), 28 maj, 53–55
- Edquist, Charles och Zabala-Iturriagotia (2015), The Innovation Union Scoreboard is Flawed: The case of Sweden – not being the innovation leader of the EU. Papers in Innovation Studies, Circle.
- Eklund, Johan (2015), Vinster, välfärd och entreprenörskap, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Eklund, Klas (2016) Lön utan arbete? Arbetstider och arbetets värde, Underlagsrapport till analysgruppen Arbetet i framtiden, Regeringskansliet.
- Ericson och Fall (2013). "3:12-reglerna i allsidig(are)belysning. Replik till Alstadsäter och Jacob" Ekonomisk debatt nr 1 2013.
- EU-kommissionen (2014). "A Study on R&D Tax Incentives".
- Europeiska kommissionen (2015), "Innovation Union Scoreboard".
- FAR (2013) Remissvar till Finansdepartementet om "Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen 2014".
- Financial Times (2016a), 3 augusti.
- Financial Times (2016b), 5 augusti 2016.
- Financial Times (2016c), 11 september (Life and Art).

- Finansdepartementet (2013). ”Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen 2014”.
- Finansministeriet (2016), DK 2025 – Et stærkere Danmark.
- Ford, Martin (2015) Rise of the robots – technology and the threat of a jobless future, Basic Books.
- Fredriksson och Abdali (2016), Konkurrenskraften i svensk ägarbeskattning, Grant Thornton och Svenskt Näringsliv.
- Frey, C och Osborn, M (2013), The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?, Oxford University Press, Oxford.
- Fölster, S. (1999) Social insurance based on personal savings, Economic Record, 1999, vol. 75, 5–18.
- Fölster, S., Gidehag, R, Orszag and D.J. Snower, Health accounts and other welfare accounts. Dice Report Journal for Institutional Comparisons, 2003, vol. 1, no. 3, 9–14.
- Fölster, Stefan (2014), De nya jobben i automatiseringens tidevarv, Stiftelsen för strategisk forskning, Stockholm.
- GEM 2015, www.gemconsortium.org/report
- Global Trade Alert, www.globaltradealert.org/
- Gompers och Lerner (2001) ”The Venture Capital Revolution”. The Journal of Economic Perspectives, 15, 145–168.
- Gompers och Lerner (1999), ”What Drives Venture Capital Fundraising?” Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics, 159–204.
- Gordon, Robert, (2016) ”The rise and fall of American growth”, Princeton University Press.
- Graetz, G och Michaels, G (2015), Robots and Work, IZA Discussion Paper No. 8938.
- Gregory, T., Salomons, A. och Zierahn, U. (2015), Technological Change and Regional Labor Market Disparities in Europe, Center for European Economic Research, Mannheim.
- Griffith m.fl. (2011). ”Corporate Taxes and the Location of Intellectual Property”. CEPR Discussion Paper No. DP8424.

- Grossman, J. S., Hart, O. D., (1983) "An Analysis of the Principal-Agent problem", *Econometrica*, Vol. 51, Issue 1 (Jan., 1983), 7–46.
- Halldin, Torbjörn, 2012, Firm internationalization and born global firms – On the causes and consequences of export market entry. Avhandling, KTH.
- Hamel, G. and Zanini, M. (2016), The \$3 Trillion Prize for Busting Bureaucracy, uppsats, Mlab.
- Hansen, Alvin Harvey (1938), Full Recovery or Stagnation? W.W. Norton.
- Hansson, Å (2008) "Skatter, entreprenörer och nyföretagande." Underlagsrapport 12, Globaliseringsrådet.
- Hansson, Andreas och Österman, Roger Persson (2016). "Beskattning av personaloptioner i vissa utvalda länder", underlagsrapport till Entreprenörskapsutredningen.
- Harding M 2013. "Taxation of Dividend, Interest and Capital Gain Income", OECD Taxation Working Paper No 19.
- Henrekson, Magnus (2007), Entrepreneurship and Institutions, *Comparative Labor Law&Policy Journal*, 28, 717–42.
- Henrekson, Magnus och Dan Johansson (2010), "Gazelles as Job Creators: A Survey and Interpretation of the Evidence". *Small Business Economics* 35, 227–244.
- Henrekson, Magnus och Sanandaji, T. (2014). "Företagandets förutsättningar. En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2014:3.
- Ilmakunnas, P (2001). "Entrepreneurship , Economic Risks and Risk Insurance in the Welfare State. Results with OECD Data 1978–1993." *German Economic Review*.
- IT&Telekomföretagen (2015), Akut och strukturell kompetensbrist i IT- och telekomsektorn
- IVA (2015), Nycklar till ökad attraktivitet och ökad konkurrenskraft, IVA, Stockholm.
- Kaiser, U., Kongsted, H.C., and Rønde, T. (2015), "Does the Mobility of R&D Labor Increase Innovation?" *Journal of Economic Behavior & Organization*, 110, 91–105.

- Kommissionen, 2015, Better regulation for innovation-driven investment at EU-level, Brussels.
- Kurzweil, Ray, *The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology*. Penguin Books.
- Lerner, Josh (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.
- Levie, J. och Autio, E., 2011, Regulatory burden, rule of law, and entry of strategic entrepreneurship; An international panel study, *Journal of management studies*, 48, 1392–1419.
- Lindbeck, Assar, 1998, *Det svenska experimentet*, SNS förlag, Stockholm.
- Mokyr, J, Vickers, C. och Ziebarth, N. (2015), *The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is this Time Different?*, *The Journal of Economic Perspectives*, 29, 31–50.
- Morck, R., Yeung, B. (2005), "Dividend Taxation and Corporate Governance", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3, pp. 163–180.
- Moretti, Enrico (2012), *The New Geography of Jobs*, Houghton Mifflin Harcourt.
- Nordhaus, William, (2015), *Are We Approaching an Economic Singularity? Information Technology and the Future of Economic Growth*, NBER Working Paper 21547, NBER, Ma.
- OECD (2012) "Taxation of Dividend, Interest and Capital Gain Income" by M. Harding, OECD Taxation Working Papers No 19.
- OECD (2014), *Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.
- OECD och World Bank, 2014, *Making Innovation Policy Work*, Paris och Washington.
- OECD, (2015a), *The future of productivity*, DSTI/IND1, OECD, Paris.
- OECD (2015b), *Education at a glance*, OECD, Paris.

- OECD (2015c), OECD Digital Economy Outlook 2015, OECD, Paris.
- OECD (2015d), Dynemp v.2 progress report: Cross-country evidence on start-up dynamics, DSTI/IND(2015)5, OECD, Paris.
- OECD, (2015e), The future of productivity, DSTI/IND1/ANN1 och ANN2, OECD, Paris.
- Oreland, C (2012). ”Snabbväxande företag i Sverige –en jobbskapande sprintstafett” Ekonomisk debatt nr 8 2012.
- Painter, Anthony och Thoung, Chris, (2015) Creative citizen, creative state. The principled and pragmatic case for a Universal Basic Income, RSA (<https://medium.com/rsa-reports/creative-citizen-creative-state-a3cef3f25775#.k1yuw fq2p>).
- Parker, Simon C. (2009), The Economics of Entrepreneurship. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelkmans, Jacques och Renda, Andrea (2014), Does EU Regulation Hinder or Stimulate Innovation?, CEPS Special Report 96, Bryssel.
- Regeringen (1990), Reformerad inkomst- och företagsbeskattning, Prop. 1989/90:110.
- Regeringen (2005), Reformerade beskattningsregler för ägare i fåmansföretag, Prop 2005/06:40.
- Regeringen (2008), Regelrådet – ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda, Dir. 2008:57.
- Reitberger, Göran (2016), Steg på vägen mot en innovationsdriven ekonomi, Erfarenheter från Singapore, underlagsmaterial till Entreprenörskapsutredningen (kommande).
- Rogoff, Kenneth in (eds,) Blanchard, O., Rajan, R., Rogoff, K. and Summer, L. (2016), Progress and Confusion. The state of macroeconomic policy.
- Rosenberg, Nathan och Birdzell, LE (1986), How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World I.B. Tauris, London.
- Ross, S., (1973) ”The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem,” American Economic Review, 63(1973), 134-139.

- Schön, Lennart, 2008, Marknadsintegration och teknisk förändring – globalisering i en historisk analys, underlagsrapport 15, Globaliseringsrådet.
- Skolverket, www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/internationella-studier/pisa
- Socialförsäkringsutredningen (2015, Mer trygghet och bättre försäkring, SOU 2015:21, Stockholm.
- Solow, Robert. 1987, "We'd Better Watch Out" review of Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy, by Stephen S. Cohen and John Zysman, New York Times, July 12, 1987.
- SOU 2012:66 "Skatteincitament för forskning och utveckling". Delbetänkande av Företagsskattekommittén.
- SOU 2014:40 "Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet".
- SOU 2015:91, Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden, delrapport från Digitaliseringskommittén.
- SOU 2015:104, Långtidsutredningen 2015.
- SOU 2016:23 "Beskattning av incitamentsprogram".
- Stern, A., 2016, Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream, Public Affairs.
- Stiglitz, Joseph (2015), Rewriting the Rules of the American Economy. An Agenda for Growth and Shared Prosperity. Norton, New York.
- Stockholms handelskammare (2014), Programmerare – vanligaste yrket i Stockholmsregionen, Analys 2014:3
- Summers, Laurence, (2013). "Why Stagnation Might Prove to Be the New Normal." Financial Times, December 15.
- Sundarajan, Arun, 2016, The Shared Economy, MIT Press, Boston.
- Sveriges Radio, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6273353>
- Svenska Dagbladet (2016), Svenska företag digitalt underlägsna, 20 januari 2016.

- Svenska Dagbladet (2016), Ny rapport: Svenskar halkar efter i digitaliseringen, 5 februari 2016.
- Svensson, R (2014). "Patentboxar som indirekt FoU-stöd". Näringspolitiskt forum Rapport #7, Entreprenörskapsforum.
- Sveriges Advokatsamfund (2013) Remissvar till Finansdepartementet om "Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen 2014".
- Teknikföretagen (2015) Digitaliseringens betydelse för industrin förnyelse, en rapport från teknikföretagen.
- Teruel och de Wit, (2011). "Determinants of high-growth firms". EIM.
- Tillväxtanalys (2015a) Hänt i världen hösten 2015. Kompetensutveckling för digitalisering. Svar Direkt, 2015:20.
- Tillväxtverket 2014, Företagens villkor och verklighet, Stockholm.
- Tillväxtverket (2015), Kompetensutveckling för digitalisering, Hänt i världen hösten 2015, Svar Direkt 2015:20, Stockholm.
- Tillväxtverket (2015), Regler som tillväxthinder och företagens kontakter med offentliga aktörer, Företagens villkor och verklighet.
- Tillväxtverket (2016), Årlig rapport av regler som påverkar företagens administrativa kostnader, 2016-03-31.
- Van Praag, C. M., & Versloot, P. (2007). What is the value of entrepreneurship? A review of recent research. *Small Business Economics*, 29 (4), 351–382.
- Van Steel, A., Storey, D. och Thurik, R. (2007), The effects of business regulations on nascent and young business entrepreneurship, *Small Business Economics*, 28, 171–186.
- Veugelers, R. (2015), Mixing and matching research and innovation policies in EU-countries, Breugel working paper 2015/2016, Brussels.
- Vinnova (2016), Digitalisering av svensk industri. Kartläggning av svenska styrkor och utmaningar. Roland Berger, januari 2016.
- Världsbanken (2015), Sweden's Business Climate. A Microeconomic Assessment, World Bank, Washington.
- Världsbanken 2016, Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency, World Bank, Washington.

Kapitel 3

- Cope (2011), "Entrepreneurial learning from failure: An interpretative phenomenological analysis". *Journal of Business Venturing*, 26(6), 2011.
- Eberhart, R. & Eesley, C. E. & Eisenhardt, K. M. (2013), *Failure is an Option: Failure Barriers and New Firm Performance*, 2013. Se <http://ssrn.com/abstract=1982819>
- Entreprenörskapsforum (2015), *Entreprenörskap i Sverige – Nationell rapport 2015*.
- European Commission (2007), *Flash Eurobarometer 192, Entrepreneurship Survey of the EU (25 Member States), United States, Iceland and Norway*, 2007.
- Falkenhall Björn och Wennberg Karl (2010), *Företagare i insolvens och misslyckandets stigma*, *Ekonomisk Debatt*, nr 2 (38), 2010.
- Finansbolagens Förening (2014) remissvar avseende SOU 2014:44.
- Institutet för företagsrekonstruktion (2015) remissvar avseende SOU 2015:18.
- Lagen(1996:764) om företagsrekonstruktion.
- Lindskough, P. (2015), *Säkerhetsöverlåtelse- pant eller omsättningsköp?* SvJT 2015, 313 ff.
- Mattson, D. & Matz, H. (2015), *Lösöreköp och registerpant*, SvJT 2015, 335 ff.
- Nielsen, K. and Sarasvathy, S. D. (2011),. "Passive and active learning from entrepreneurship. an empirical study of re-entry and survival." DRUID Working Paper No. 11–12. Aalborg, Denmark.
- Persson A.H. och Karlsson-Tuula, M. (2012), *Företagsrekonstruktion – i teori och praktik*, 2 uppl.
- Persson Österman, Roger (2016). "En jämförelse av företrädaransvaret i några relevanta länder. Hur påverkas effektiviteten i skatteuppbörden?".
- SFS 2005:273, *Lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)*.
- Simon Almendals, Terese (2015), *Företrädaransvar*, Nordstedts, Stockholm.
- SOU 2010:2, *Ett samlat insolvensförfarande - förslag till ny lag*.

- SOU 2014:44, F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare.
- SOU 2014:60, Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentlighetskrav.
- SOU 2015:18, Lösöre köp och registerpant.
- SOU 2015:77, Fakturabedrägerier.
- Swarting, Odd (2014), särskilt yttrande avseende SOU 2015:18.
- Svenska Kreditföreningen (2014) remissvar avseende SOU 2014:44.
- Tillväxtanalys (2015), Sambanden mellan entreprenörskap och insolvensregler, En analys av internationella index och mått, PM 2015:02.
- Tillväxtanalys, data om företagsrekonstruktion 2011–2014
- White, M. J, (2001), Bankruptcy and Small Business, Regulation, vol 24, 2001.
- World Bank. 2014. Sweden´s Business Climate, Opportunities for Entrepreneurs through Improved Regulations. Washington, DC: World Bank.

Övrigt:

HFD3547-16 och 4090-16

Länkar:

www.svd.se/skatteverkets-graddfil-gar-ut-over-foretagare

www.svensktnaringsliv.se/fragor/rattssakerhet-skatter/skatterattsligt-foretradaransvar-fiskal-graddfil-utan-legitimitet_572618.html

www.riksdagen.se/sv/aktuellt/2015/mar/26/regeringen-bor-se-over-regler-om-personligt-betalningsansvar/

<http://upphandling24.se/fel-utesluta-leverantor-trots-att-ekonomiska-krav-inte-uppfylls/>

www.businessregion.se/sv/foretagsakuten?

Kapitel 4

- Acs (1984), *The Changing Structure of the U.S. Economy*, Praeger, New York.
- Avfall Sverige (2015), *Kommunernas roll i den cirkulära ekonomin*, Rapport 2015:21, Avfall Sveriges utvecklingssatsning.
- Bergman, Mats (2013). *Upphandling och kundval av välfärdstjänster*. Entreprenörskapsforum, Fores, Leading Healthcare.
- Boston Consulting Group, 2015, *Launching a New Digital Agenda*, June.
- Boston Consulting Group, 2016, *Digitizing Europe*, May.
- Blix, Mårten (2015), *Produktivitetstillväxt – hot och möjligheter*, ekonomiskdebatt, nr 5 2015, årgång 43.
- Boulding, Kenneth (1966), *The Economics of Coming Spaceship Earth*, artikel i H. Jarrett (ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy*.
- Braunerhjelm, Pontus, Holmquist, Carin, Larsson, Johan, Silver, Lisa, Thulin, Per, (2015), *Entreprenörskap i Sverige – nationell rapport 2015*, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Business Europe (2015) *Circular economy: A key pillar of strategic European resource policy*. 2015-05-15, Position paper and Annex.
- Cleantech Group (2014a) *The Global Cleantech Innovation Index 2014*, *Nurturing Tomorrow's transformative entrepreneurs*, publication in partnership with WWF.
- Cleantech Group (2014b) *Sweden in the Global Cleantech Innovation index. An Outsider's Perspective*. Rapport medfinansierad av Tillväxtverket och WWF.
- Dagens Industri, 2016-01-21.
- Dagens Industri, 2015-12-08.
- Dagens Medicin (2016), *Ersättningssystem hindrar ny teknik*, 2016-07-06.
- Edquist, Charles (2014), *Offentlig upphandling och innovation*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2014:5.

- Ellen MacArthur Foundation (2012) Towards the Circular Economy 1, Economic and business rational for an accelerated transition.
- Ellen MacArthur Foundation (2013), Towards the Circular Economy 2, Opportunities for the consumer goods sector.
- Entreprenörskapsutredningen (2016), Vägen mot den cirkulära ekonomin (2016), underlagsrapport till Näringsdepartementet, 26 januari 2016.
- Europeiska kommissionen (XX) Circular economy, KH0414408ENC_002.
- Europeiska kommissionen (2010), Europa 2020 – En strategi för smart, hållbar tillväxt för alla, Bryssel den 3.3.2010, KOM(2010) 2020 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2011), Roadmap to a Resource Efficient Europe, KOM(2011) 571).
- Europeiska kommissionen (2012) Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe.
- Europeiska kommissionen (2012), Manifesto for a resource efficient Europe, Brussels, 17 December 2012.
- Europeiska kommissionen (2014a), The Circular Economy. Connecting, Creating and Conserving value.
- Europeiska kommissionen (2014)b, Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa, (KOM 2014/398).
- Europeiska kommissionen (2014c) Scoping study to identify potential circular economy actions, priority sectors, material flows and value chains, Funded under DG Environment's Framework contract for economic analysis ENV.F.1/FRA/2010/0044, August 2014.
- Europeiska kommissionen (2014d), Lagförslag om avfall; förpackningar och förpackningsavfall; deponier; uttjänta bilar; batterier och ackumulatörer samt slutligen avfall från elektriska och elektroniska produkter (KOM/2014/397).
- Europeiska kommissionen (2014e), Meddelande om en grön handlingsplan för små- och medelstora företag (SME) (KOM/2014/440).

- Europeiska kommissionen (2014f), Meddelande om ett initiativ för grön sysselsättning (KOM/2014/446).
- Europeiska kommissionen (2014g), Meddelande om möjligheter till resurseffektivitet i byggsektorn (KOM/2014/445).
- Europeiska kommissionen (2014h) Attitudes of Europeans towards Waste Management and Resource Efficiency, Flash Barometer 388, results for Sweden.
- Europeiska kommissionen (2015a) Små och medelstora företags, resurseffektivitet och gröna marknader, Flash barometer 426, resultat för Sverige, september 2015.
- Europeiska kommissionen (2015b) Closing the loop – An Action plan for the Circular Economy, KOM (2015) 614/2.
- Eurostats databaser 1: Information Society Statistics.
- Eurostats databaser 2: Resource Use and Waste.
- Felländer, Anna; Ingram, Claire & Teigland, Robin (2015), Sharing Economy. Embracing change with caution, Näringspolitiskt forum, rapport #11, Entreprenörskapsforum.
- Forska Sverige (2015), Agenda för hälsa och välbefinnande.
- Fölster, Stefan (2014), De nya jobben i automatiseringens tidevarv, Stiftelsen för Strategisk forskning, Stockholm.
- Gandal, Niel, Hanson, Gordon och Slaughter, Matthew, 2000, Technology, trade and adjustment to immigration in Israel, NBER WP 7962, NBER, Cambridge:Ma.
- Harris, R. och Sawyer, K., 2014, How to a country: the burden of regulation, http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2014/12/The_burden_of_regulation_WEB.pdf
- Henscke, Cornelia, Bumler, Michael och Wield, Sabrina, (2010) Extrabudgetary ('NUB') payments: A gateway for introducing new medical devices into the German inpatient reimbursement system?, Journal of Management and Marketing in Health Care, 3, 119–133.
- IPCC, (2014) Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva, Switzerland.

- IVA (2016), Resurseffektivitet, Policyutveckling mot 2050, en rapport från IVA-projektet Resurseffektiva affärsmodeller – stärkt konkurrenskraft.
- Jönsson, B m.fl. (2004) Hälsa, vård och tillväxt, Välfärdspolitiska rådets rapport, SNS Förlag.
- Legifrance (2014), <https://www.legifrance.gouv.fr>
- LIF (2015) Vägen till en vård i världsklass. Rapportsammanställning om Life Science.
- Ljungar, Erik (2007), Levebröd eller entreprenörskap?: om utlandsfödda personers företagande i Sverige, Acta Universitatis Stockholmiensis.
- McKinsey (2016), Värdet av digital teknik i den svenska vården.
- Naturskyddsföreningen(2013) Undersökning milöbelastning kyl och frys.Naturvårdsverket (2015), Styr med sikte på miljömålen – naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2015.
- Naturvårdsverket (2015), Nationella utsläpp och upptag av växthusgaser, Sveriges officiella statistik, november 2015.
- Naturvårdsverket (2015), Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser, i Sverige och andra länder. 2015-11-25.
- Naturvårdsverkets och Energimyndigheten (2016), Economic measures in the environmental policy.
- Nordic Council of Ministers (2015), Moving towards a circular economy – successful Nordic business models, Policy Brief.
- Nordregio (2014) Bioeconomy in the Nordic Region: Regional Case Studies, Nordregio Working paper 2014:4.
- Nordregio (2015) Bioeconomy – the Growth Engine of Nordic Regions? Nordregio Policy brief 2015:5, June 2015.
- Nordregio (2015) The potential of industrial symbiosis as a key driver in Nordic Regions, Nordregio Report 2015:1.
- Nutek mfl (2007), Framtidens näringsliv: Vård och omsorg – en framtidsbransch, Info Nr 059-2007.
- Nutek m.fl. (2008), Förslag till handlingsprogram för entreprenörskap och förnyelse i vård och omsorg 2009–2013. Slutrapport från projektet entreprenörskap och upphandlingar i vård och omsorg, i samarbete med SKL och Almega.

- OECD (2012), The Future of Eco-Innovation: The Role of Business Models in Green Transformation OECD Background Paper, 19–20 January 2012.
- OECD (2014), OECD:s granskning av Sveriges miljöpolitik 2014, i samarbete med Miljödepartementet.
- OECD (2015), Health at a Glance, OECD, Paris.
- OECD (2016), OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016, OECD Publishing, Paris.
- Pearce, David W och Turner, R. Kerry (1990), Economics of Natural Resources and the Environment, New York.
- Parida, V, Johansson, J., Ylinenpää, H. och Braunerhjelm, P. 2010, ”Barriers to Information and communication Technology Adoption in Small Firms”, Report to the Ministry of Enterprise, Energy and Communication.
- Regeringen (2015), Circular economy – elements for the new proposal, SE Non-paper 2015-06-26.
- Regeringskansliet (2010), Den ljusnande framtid är vår. Delresultat från LEV-projektet.
- Regeringskansliet (2014), Strategiska trender i globalt perspektiv 2025: en helt annan värld? Utbildningsdepartementet, kansliet för strategisk analys, november 2014.
- Sandström, Mikael (2016), Tro inte att den akuta migrationskrisen är över”, Dagens Nyheter, 1 juli.
- SCB (2015a), Urbanisering – från land till stad, Artiklar Nr. 2015:96, 2015-03-03.
- SCB (2015b), Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad, Artiklar Nr. 2015:124, 2015-06-09.
- SCB (2015c), Innovationer i sjukvården 2012-2013. En enkätundersökning av Sveriges sjukhus och vårdcentraler.
- SCB (2016), Asylsökande driver på ekonomisk tillväxt, Artikel Nr. 2016:47, 2016-07-05.
- SCB: Arbetskraftsundersökningarna: Grundtabeller årsmedeltal 2005–2014.
- SKL (2015), Svensk sjukvård i internationell jämförelse, internationell jämförelse 2015.

- Socialdepartementet/Regeringskansliet (2010), Den ljusnande framtid är vård, Delresultat från LEV-projektet, S2010.021.
- SOU 2015:64, En fondstruktur för innovation och tillväxt.
- Steffen, W. et al (2015), Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, *Science*, Vol. 347, Issue 6223, 13 feb. 2015.
- Stockholms handelskammare (2015), Företagen pressas av bostadskrisen, En rapport om en akut kris, Rapport 2015:6.
- Swentec (2009) Handlingsplan för Svensk miljöteknik.
- Tillväxtanalys (2015a) Hänt i världen hösten 2015. Kompetensutveckling för digitalisering. Svar Direkt, 2015:20.
- Tillväxtanalys (2015), Den strategiska forskningens frontlinjer – en omvärldsanalys av internationella finansärer inriktning och stödinstrument. Rapport 2015:09.
- Wallsten, Björn, 2014, Städer som gruvor. Förekomst och förutsättningar för att utvinna basmetaller från metallförråd i svenska städer, uppsats, Linköpings universitet.
- Wijkman, Anders & Skånberg, Kristian (2015) The Circular Economy and Benefits for Society Jobs and Climate Clear Winners in an Economy Based on Renewable Energy and Resource Efficiency. A study pertaining to Finland, France, the Netherlands, Spain and Sweden, A study report at the request of the Club of Rome with support from the MAVA Foundation.
- Vinnova, 2014, Innovationstävlingar, Vinnova och Nesta, Stockholm.
- Vinnova (2014), Slututvärdering Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården, extern utvärdering av Ramböll Management, VR 2014:07.
- Vinnova (2016), Digitalisering av svensk industri. Kartläggning av svenska styrkor och utmaningar. Roland Berger, januari 2016.
- Wittbrodt, B., Glover, A., Laureto, J., Anzalone, G. Oppliger, D., Irwin, J. och Pearce, J. (2013), "Life-cycle economic analysis of distributed manufacturing with open-source 3D-printers", *Mechantronics*, 23, 713–726.

Vårdanalys (2013) Viktigt men svårt att jämföra svensk äldreomsorg, pressmeddelande 2013-12-12, www.vardanalys.se/Support/Press/Pressmeddelanden/Viktigt-men-svart-att-jamfora-svensk-aldreomsorg/

Vårdföretagarna (2016) Privat Vårdfakta 2016, Almega.

Världskommissionen för miljö och utveckling (1987), Vår gemensamma framtid, den s.k. Brundtlandrapporten, framtagen på uppdrag av Förenta nationerna.

Välfärdsutredningen, Fi 2015:01, Ilmar Reepalu.

Länkar

www.tele2.se/mobiltelefoner/apple/apple-iphone-6s-16gb

www.skogsstyrelsen.se

www.ifr.org

<https://blog.unicef.se/2012/01/05/ghana-export-av-avfall-till-afrika/>

www.military.com/daily-news/2015/12/27/uss-harry-truman-creates-spare-parts-with-3d-printer.html

<http://mashable.com/2013/08/27/global-smartphone-penetration/#bwTXN3uS05qx>

www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Mark/Avfall/Resultat-producentansvaret/

www.product-life.org/en/

www.legifrance.gouv.fr

<http://steadystate.org/discover/definition/>

<http://content.undp.org/go/newsroom/2009/june/green-economy-a-transformation-toaddress-multiple-crises.en>

www.unep.org/greeneconomy

http://siteresources.worldbank.org/EXTSDNET/Resources/Inclusive_Green_Growth_May_2012.pdf

www.eea.europa.eu/themes/economy/about-green-economy

www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf

www.ronneby.se/sv/sidowebbplatser/cefur/c2c/

www.c2ccertified.org/about

- www.svid.se/sv/Hallbarhetsguiden/Process/Metoder/Cirkular-ekonomi/
- www.detnaturligasteget.se
- http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm
- <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>
- www.mistra.org/aktuellt/nyhetsarkiv/2014-09-09-ny-utlysning-inom-cirkular-ekonomi.html
- www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/01/regeringen-vill-oka-ateranvandningen/
- <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/EU-och-resurseffektivitet-EU-2020/Cirkular-ekonomi/>
- www.godsinlosen.se/godsinlosen.php
- www.houdinisportswear.com/se/
- <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2988>
- <https://www.pts.se/innovation>
- <https://www.vardforetagarna.se/fakta-och-debatt/fakta-statistik/branschens-ekonomi-2014>
- www.regeringen.se/contentassets/79df147f5b194554bf401dd88e89b791/vision-e-halsa-2025.pdf
- <https://lakemedelsverket.se/OVRIGA-SIDOR/EU-logotyp-vidimering/>
- www.sll.se/verksamhet/halsa-och-varld/Aktuella-projekt-Halsa-och-varld/Ny-ersattningsmodell-ska-framja-innovation/
- www.sveus.se/om-sveus/valkommen-till-sveus
- www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/sysselsattning/
- www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/omtillvaxtverket/resultat/avslutadeprogram/foretagaremedutlandskbakgrund/faktaochpublikationer.4.6a7dfe9a134cd71cae180003426.html
- www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/samverkansgrupper-utsedda-for-regeringens-strategiska-samverkansprogram/

Kapitel 5

- Academic Ranking of World Universities, www.shanghairanking.com/
- Aftonbladet (2016), Vårt löfte till barnen – mer teknik i skolan, Aftonbladet debatt, 2016-08-23.
- Almi (2015), Almis rapportserie om inkubation– helår 2014.
- Andersson, m.fl. (2012), *Sverige som kunskapsnation – Klarar sig näringslivet utan storföretagen?* Globaliseringsforum Rapport #4.
- Arnerstål, Stojan och Wolk, Sanna (2015), utredning vid Uppsala universitet.
- ben Salem Dynehäll, Mariah & Lärk Ståhlberg, Anna (2014), *LOOPA – Affärsutveckling för entreprenörer*, Liber.
- Boston Consulting Group, 2015, Launching a New Digital Agenda, June.
- Boston Consulting Group, 2016, Digitizing Europe, May.
- Bourellos, Evangelos (2013), *Knowledge Creation and Technology Transfer: An Analysis of Swedish Academics*. Doktorsavhandling vid Göteborgs universitet, Handelshögskolan.
- Braunerhjelm, Pontus (2012), Innovation and Growth. I Martin Andersson, Börje Johansson, Charlie Karlsson och Hans Lööf, red., *Innovation and Growth: From R&D Strategies of Innovating Firms to Economy-Wide Technological Change*. London: Oxford University Press.
- Digital utmaning (2016), Utbildning och omställning, Digitaliserings påverkan på utbildningssystemet. Inlämnat till Utbildningsdepartementet, 2016-04-16.
- Edquist, Charles och Zabala-Iturriagotia (2015), *The Innovation Union Scoreboard is Flawed: The case of Sweden – not being the innovation leader of the EU*. Papers in Innovation Studies, Circle.
- Ejermo, Olof (2016), Den svaga länken? Inkubatorernas roll i det svenska innovationssystemet. Entreprenörskapsforum, rapport #14.
- Entreprenörskapsutredningen (2015), Från forskning till innovation, delbetänkande inför forskningspropositionen, 2015-10-23.

- Europeiska Kommissionen (2010), Hur regionalpolitiken kan bidra till smart tillväxt i Europa 2020, KOM (2010) 553 SV.
- Europeiska kommissionen (2015), *Innovation Union Scoreboard*.
- Feldman och Kogler (2010), *Stylized facts in the geography och innovation. Handbook of the Economics och Innovation*.
- Flodström A (2011), *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor*. U2010/415/SAM.
- GEM (2015), www.gemconsortium.org/
- Görnerup, Emil (2013), *Från departement till doktorand: På vilka grunder fördelas de direkta statsanslagen till forskning?* Svenskt Näringsliv.
- Görnerup, Emil (2015), *Kunskapsekonomi på sluttande plan*. Svenskt Näringsliv.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (2005) Utvärdering av expertskatten.
- IT&Telekomföretagen (2015), Akut och strukturell kompetensbrist i IT och telekomsektorn
- Jørgenssen, Peter A. (2016), Innovationspolitiken – statusrapport, 2016-06-26
- Kesselberg, Max (2015), Forskningsresurser baserade på prestation. Rapport 2015:15, Universitetskanslerämbetet.
- Larsson, J.P. (2015) Innovation för tillväxt och konkurrenskraft – hur står sig Sverige?, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Larsson, Torbjörn (2016), Nedslag i patentstatistiken, 2016-03-08.
- Nationellt forum för skolans digitalisering (2014), Förslag till Nationell strategi för skolans digitalisering, 2014-11-21.
- Ny Teknik (2016) Programmering på schemat: ”Ett hafsverks”, 2016-06-03.
- Näringsdepartementet (2012), *Den nationella innovationsstrategin*. N2012:27.
- Näringslivets forskningsberedning (2016), Forskningspolitikens glömda fråga: Sveriges akademiska ledarskap, Svenskt Näringsliv.
- OECD: Science, Technology and R&D Database, augusti 2015.
- OECD (2016), OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016, OECD Publishing, Paris, 2016-03-22.

- OECD (2013), OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2012, OECD Publishing, Paris, 2013-02-05.
- Regeringen (2008), Ett lyft för forskning och innovation. Prop. 2008/09:50.
- Regeringen (2011), It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige (N2011.12).
- Regeringen (2012), Forskning och Innovation. Prop. 2012/13:30.
- Regeringen (2015), Slutrapport från Utredningen angående inrättande av Upphandlingsmyndigheten. S 2014:19, 31 augusti 2015.
- Regeringen (2015), Budgetproposition 2016. Prop. 2014/15:1.
- Reitberger, Göran (2016), Steg på vägen mot en innovationsdriven ekonomi, erfarenheter från Singapore, kommande underlagsrapport för Entreprenörskapsutredningen.
- Sandström, Christian (2014), *Var skapades Sveriges 100 främsta innovationer?* Reforminstitutet.
- SCB (2014a), *Forskning och utveckling inom företagssektorn 2013*. UF 14 SM 1401, 17 december 2014.
- SCB (2014b) *Forskning och utveckling inom offentlig sektor 2013*, Statistiska meddelanden UF 10 SM 1401, 23 oktober 2014.
- Skolverket 2012. ”Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen, PM 2012-03-29.
- Skolverket (2016), Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet (förskola, förskoleklass, fritidshem och obligatorisk skola), 2016-04-04.
- Skolverket (2016), Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella IT-strategier för skolväsendet (gymnasieskola, gymnasiesärskola och skolväsen för vuxna), 2016-04-27.
- SOU 1992:7, *Högskoleutredningen*.
- SOU 2015:91, Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden, Digitaliseringskommissionen.
- SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*.
- Stockholm Business Region (2014), 1 000 internationellaröster om Stockholm – staden att leva och arbeta i.
- Svenska uppfinnareföreningen (2016), PM som underlag för utfrågningen i Näringsutskottet, 2016-04-28.

- Svenska uppfinnareföreningen och Sveriges Ingenjörer (2015), *Innovationspolitiskt manifest 2015*. Åtgärdsförslag från Sveriges uppfinnareförening och Sveriges Ingenjörer.
- Sveriges riksdag, *Förordning med instruktion för Upphandlingsmyndigheten*. SFS 2015:525.
- Sveriges riksdag (2015), *Förordning om fördelning av statliga medel för innovationskontor vid universitet och högskolor*. SFS 2015:139.
- Tantiyaswasdikul, K. 2013. Intellectual Property Rights Policy and University.
- Technology Transfer Output in Canadian Universities, *Review of Integrated Business Economics*, 2, 467–82.
- Teknikföretagen (2015), Digitaliseringens betydelse för industrins förnyelse.
- Tillväxtanalys (2012a), *Hur fördelas statsanslag till forskning och utbildning – en omvärldsanalys*. Svar Direkt 2012:07.
- Tillväxtanalys (2014), *Flyttar forskningen från Sverige? Svenska koncerners FoU i Sverige och utomlands*. PM 2014:115.
- Tillväxtanalys (2014), *Innovationsklimatet i Sverige 2014 – Indikatorer till den nationella innovationsstrategin*. 2014:06.
- Tillväxtanalys (2015), *Forskning och utveckling i internationella företag 2013*. Statistik 2015:03.
- Tillväxtverket (2012b), *Entreprenörskapsbarometern 2012*.
- Times Higher Education (2015), <https://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2015/world-ranking#/sort/0/direction/asc>
- Vetenskapsrådet (2014), *Forskningskvalitetsutvärdering i Sverige – Fokus*. Vetenskapsrådets rapporter.
- Vetenskapsrådet (2015), *Evaluation of the strategic research area initiative 2010–2014*.
- Vinnova (2014) Förslag på modell för värdering av samverkan, Remiss angående VINNOVA:s uppdrag, 2014-05-14, Dnr: 2013-03216.
- Vinnova (2016), Digitalisering av svensk industri. Kartläggning av svenska styrkor och utmaningar. Roland Berger, januari 2016.

Vinnova och RISE (2013), *Strategi för tillgängliggörande av Test- och demonstrationsanläggningar vid RISE-institutet*. Avrapportering av regeringsuppdrag till Näringsdepartementet, 2013-06-25.

Åsterbro, T., Braunerhjelm, P., Braguinsky, S. och Broström, A., (2015), "Academic Entrepreneurship: Bayh-Dole versus the Professor's Privilege", uppsats.

Åstebro, Thomas (2016), *Allocation of IP control rights and effective technology commercialization at universities*, underlagsrapport för Entreprenörskapsutredningen, 31 maj 2016.

Öquist, G., & Benner, M. (2012). *Fostering breakthrough research: a comparative study*. Halmstad: Kungliga Vetenskapsakademien.

Övrigt

Carl Jakobsson, Vetenskapsrådet (telefonintervju).

Universitetskanslerämbetets data.

Teresa Ottinger, Vetenskapsrådet 2015-09-18.

OECD Workshop i Stockholm, 2015-09-30.

Länkar:

www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm

www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Utbildning-och-forskning/Forskning/Forskning-och-utveckling-i-Sverige--oversikt-internationella-jamforelser-mm/8719/8726/Behallare-for-Press/408696/

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541338/ind-16-9-ref-stern-review.pdf

<https://charteredabs.org/reflections-lord-sterns-review-ref-key-points/>

www.digitalaskollyftet.se/om/det-digitala-skollyftet

<http://blogg.almega.se/blog/2015/03/10/skatteavdrag-for-fou-anstallda-en-solklar-framgang/>

www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm

Kapitel 6

- Arbetsförmedlingen (2016), Årsredovisning 2015.
- Det företagssamma Värmland (2014) Företagares behov av stöd – En undersökning bland nyföretagare och etablerade företag, ett uppdrag genomfört av Attityd Karlstad.
- Bager-Sjögren (2016). ”Hur randomiserade kontrollstudier kan utveckla tillväxtpolitiken”. PM 2016:03, Tillväxtanalys.
- Barkman och Fölster (1995). ”Företagsstödet – Vad kostar det egentligen?” Ds 1995:14.
- Bornefalk, A., 2014, Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:4.
- Braunerhjelm, Pontus, Holmquist, Carin, Larsson, Johan och Skoogbergm Ylva (2016), Entreprenörskap i Sverige – nationell rapport, Entreprenörskapsforum, Stockholm.
- Daunfeldt, Halvarsson och Tingvall, Patrik (2014). ”Företagsstöd till innovativa små och medelstora företag – en kontrafaktisk effektutvärdering”. PM 2014:16, Tillväxtanalys.
- Edquist, Charles (2014), *Offentlig upphandling och innovation*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2014:5.
- Entreprenör (2015), Dramatiskt fall i kvinnors företagande, artikel 2015-09-28.
- Entreprenörskapsforum och GEM (2015) Entreprenörskap i Sverige, nationell rapport 2015.
- Entreprenörskapsutredningen (2016), Kartläggning av det offentliga främjarsystemet för innovation, entreprenörskap och företagande, Arbetsmaterial.
- Entreprenörskapsutredningen (2016), Vad behövs för ökat nyföretagande och tillväxt? Arbetsmaterial.
- Entreprenörskapsutredningen (2016), Kartläggning av det statliga stödets omfattning. Arbetsmaterial.
- Falkenhall, Björn (2015), Sammanställning av Tillväxtanalys effektutvärderingar av selektiva företagsstöd, underlagsmaterial till Entreprenörskapsutredningen, 2015-03-31.

- Företagarna och Sparbankerna (2015) Småföretagsbarometern, Riksrapport, Juni 2015.
- GEM 2015, www.gemconsortium.org.
- Halvarsson, Sune (1995), Svenska Dagbladet, Näringsliv 1995-11-13.
- Hansson, Åsa (2009). "Vad kostar beskattning – analys av den samhällsekonomiska kostnaden av beskattning". Svenskt Näringsliv.
- Lerner, Josh (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.
- Lundvall, B-Å, von Utfall Danielsson (2014) Varför upphandlar den offentliga sektorn fler innovationer? Entreprenörskapsforum, Fores och Leading Health Care.
- Nutek (2005), Regionala utvecklingsprogram, RUP ett metodutvecklingsarbete, Slutrapport 30 september 2005, Infonr 062-2005.
- Näringsdepartementet (2016). "Uppdrag att främja nyindustrialisering på regional nivå". N2016/02958/FÖF.
- OECD 2015a, The Future of Productivity, OECD, Paris.
- OECD 2015b, Progress Report: Cross-Country Evidence on start-up Dynamics, OECD, Paris.
- Public Procurement System, 2012, Annual Report (www.pps.go.kr/bbs/selectBoard.do?boardSeqNo=18&pageIndex=1&boardid=ENG005).
- Regeringen (2009), Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet, proposition 2009/10:175.
- Regeringen (2011), Budgetpropositionen för år 2012 (prop. 2011/12:1).
- Regeringen (2016a) Staten och kapitalet – struktur för finansiering av innovation och hållbar tillväxt, Prop. 2015/16:110.
- Regeringen (2016b) Uppdrag att utveckla verksamt.se med export- och internationaliseringsinformation, Regeringsbeslut, UD2016/02749/FIM .
- Regeringen (2016c) – uppdrag om nyindustrialisering?

- Regeringen (2016c), Ändrat regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2015/16:176).
- Regeringskansliet, pressmeddelande 2015.
- Reitberger (2004), Förslag till nytt program. Forskning och innovation i småföretag, Rapportbilaga till Vinnova, 2014-06-16.
- Riksrevisionen (2016), Statliga stöd till innovation och företagande, RiR 2016:22.
- Skatteverket (2016) Nya rekord för rot och rut, Pressmeddelande 2016-01-25.
- SOU 2015:64, En fondstruktur för innovation och tillväxt, utredning av Hans Rydstad.
- SOU 2012:66, Skatteincitament för forskning och utveckling.
- Statskontoret (2016) Kartläggningar av överlappningar i statligt exportfrämjande, (2015) 2016:4.
- Svenskt Näringsliv (2012), Offentliga stödpengar till näringslivet – Ett bidrag till tillväxt eller ett svart hål? Bilaga: Kartläggning av statliga stöd till företag, 2012-11-06.
- Svensson, Roger (2016). Det svenska innovations- och företagsstödet. Underlagsrapport till Entreprenörskapsutredningen.
- Svensson, Roger (2014), Effektivt stöd för FoU, innovationer och företagande, Fores, Stockholm.
- Sveriges kommuner och landsting (2016), Regionalt utvecklingskapital, Översikt och läsanvisning.
- Tillväxtanalys (2011a), Effekter av företagsrådgivning – En forskningsöversikt, Working paper/PM 2011:30.
- Tillväxtanalys (2011b), Entrepreneurship and SME policies across Europe. Estimating the cost of Entrepreneurship and SME Policy in Sweden – Implementation report. WP/PM 2012:21.
- Tillväxtanalys (2013a) Uppföljning av 2008 års nystartade företag – tre år efter start, Statistik 2013:01.
- Tillväxtanalys (2013b), En lärande innovationspolitik – ett ramverk för innovationspolitiska utvärderingar och analyser, Rapport 2013:12.

- Tillväxtanalys (2014a), ”Utvärdering av statligt finansierad företagsrådgivning – Erfarenheter och slutsatser av utvärderingsuppdraget”. Rapport 2014:08.
- Tillväxtanalys (2014b). ”Vad kan vi lära oss av effektstudier – en granskning av några av Vinnovas effektstudier”. PM 2014:01.
- Tillväxtanalys (2015a). ”Riskkapitalstatistik 2014: Venture Capital – Investeringar i svenska portföljbolag”. Statistik 2015:06.
- Tillväxtanalys (2015b), 52 (data som behöver samlas in).
- Tillväxtanalys, (2015). Sammanställning av Tillväxtanalys effektutvärderingar av selektiva företagsstöd.
- Tillväxtanalys (2015). ”Forskning och innovation för omställning av energisystemet – en analys av Energimyndighetens FoI-verksamhet”. Rapport 2015:08.
- Tillväxtanalys (2015) Tillväxt genom stöd. En bok om statligt stöd till näringslivet, Tillväxtfakta 2015.
- Tillväxtanalys (2016a). ”Fokus på resultat- En analys av tillväxtpolitisk återrapportering”, PM 2016:10, Underlagsrapport till Entreprenörskapsutredningen.
- Tillväxtanalys (2016b) ”Effekter och erfarenheter – Slututvärdering av satsningen med regionala riskkapitalfonder 2009-15”. Rapport 2016:03.
- Tillväxtanalys (2016c) ”Utvärdering av hållbara turistdestinationer – erfarenheter och förslag till effektutvärdering”. Rapport 2016:02.
- Tillväxtanalys och Ratio (2016), kommande forskningsrapport.
- Tillväxtverket (2013) Entreprenörskapsbarometern 2012 – Attityder till företagande i Sverige, Info 0499.
- Tillväxtverket (2014), Förutsättningar för konkurrenskraftiga företag. Företagens villkor och verklighet 2014.
- Tillväxtverket (2015a), Kartläggning av det företagsfrämjande systemet i Sverige, Info 0601.
- Tillväxtverket (2015b), Förhandsbedömning för stöd till finansieringsinstrument inom den Europeiska regionala utvecklingsfonden 2014-2020, Rapport 0183.

Trafikverket (2016). ”Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0”.

Vinnova (2015a). ”Årsredovisning 2014”. Vinnova Information VI 2015:05.

Vinnova (2015b). ”FoU-program för Små och Medelstora Företag – Metodologiskt ramverk för effektanalys”. Vinnova Analys VA2015:05.

Övrigt

Almi internt arbetsmaterial

Länkar:

<http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Samhallsekonomiskt-beslutsunderlag/beslutsunderlag---region-mitt/>

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldradelighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Kulturdepartementet

- Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
- EU på hemmaplan. [10]
- Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
- Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]
- Kraftsamling mot antiziganism. [44]
- En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]
- Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]
- Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]
- En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
- En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]
- Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]
- Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
- Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]
- Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]