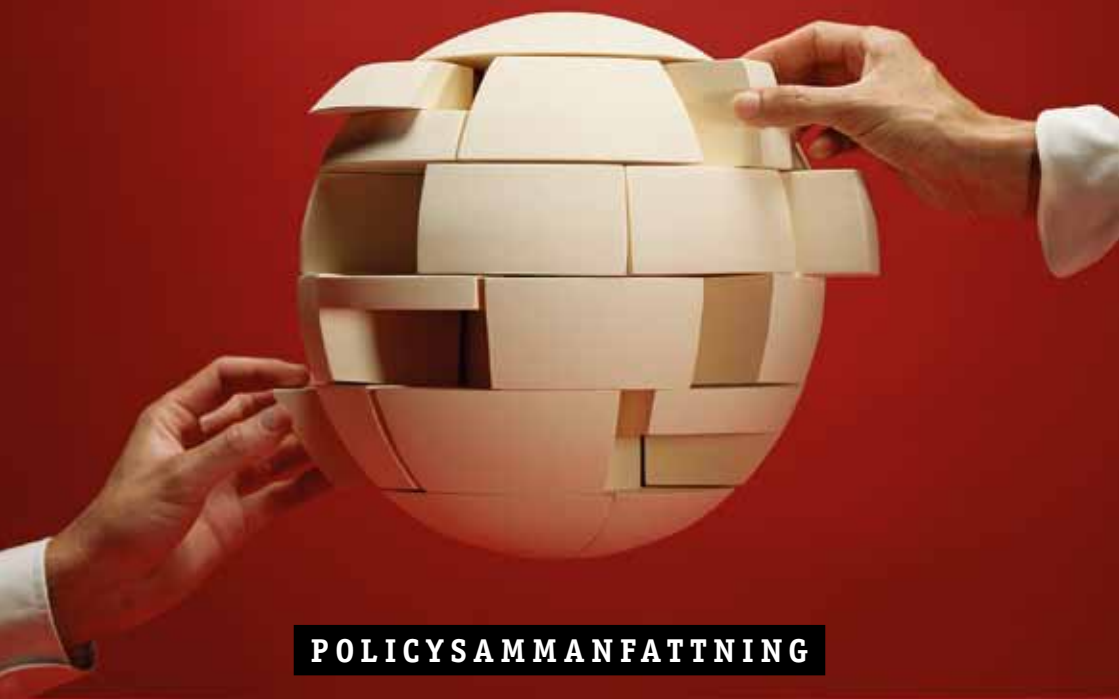


SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2011

**ETT INNOVATIONSPOLITISKT**

**RAMVERK**

**ETT STEG VIDARE**



**POLICYSAMMANFATTNING**



© Entreprenörskapsforum, 2011  
Foto: Getty Images/Mark Hooper (omslag), iStockphoto  
Grafisk form och produktion: ETC Kommunikation  
Tryck: TMG Sthlm, november 2011

# ETT INNOVATIONSPOLITISKT

## RAMVERK

### ETT STEG VIDARE

I fjolårets rapport presenterades idén om ett innovationspolitiskt ramverk för att skapa långsiktiga förutsättningar för näringslivets utvecklingskraft. I årets Swedish Economic Forum Report, Ett innovationspolitiskt ramverk – ett steg vidare, utvecklas och konkretiseras tankarna. Idén om ett innovationspolitiskt ramverk är inspirerat av Sveriges finanspolitiska ramverk, som bidragit till att ge Sverige stabila statsfinanser. Rapporten innehåller konkreta ekonomisk-politiska policyförslag.

## Innovationers verkliga betydelse

Innovationer utgör det kanske strategiskt viktigaste ekonomisk-politiska området för en nation när det gäller att skapa tillväxt och välbefinnande. Men det räcker inte med en politik som ensidigt satsar på kunskap och FoU, länkarna till kommersialisering måste också fungera. Problemet är att utan incitament att omvandla kunskap till samhällsekonomiska nyttigheter blir kunskapen steril. Och utan kunskap blir i sin tur incitamenten mindre verkningsfulla.

## Årets Swedish Economic Forum Report

*Ett innovationspolitiskt ramverk – ett steg vidare* fokuserar på ramverkets andra ben – dvs. hur kunskap omvandlas till samhällsekonomiska nyttigheter. Bland de frågor som uppmärksammas återfinns bl.a. betydelsen av patent och avtal i



innovationsprocessen, regelbördans indirekta effekter och kostnader, rättsliga strategiers betydelse för entreprenörskap, relationen mellan konkurrens, innovationer och entreprenörskap inom offentlig sektor, förvaltningspolitikens inverkan samt skatternas utformning för att främja entreprenörskap.

Inledningsvis ägnar Pontus Braunerhjelm det första kapitlet åt en kortfattad bakgrund kring betydelsen av innovationer. I det följande presenteras rapportens innehåll liksom de huvudsakliga ekonomisk-politiska slutsatserna.

## **Reglers betydelse för entreprenörskap och innovation**

I kapitel 2, *Effektiva regleringar för en konkurrenskraftig ekonomi*, analyserar Johan E. Eklund hur regler och "regelbördan" påverkar ekonomiska aktiviteter. Författaren drar slutsatsen att det inte är den totala regelbördan per se som bör vara i fokus. Det är snarare hur effektivt varje enskild regel utformas som är av störst betydelse. Fokus bör därför istället läggas på processen kring utformningen av och införandet av nya regleringar (lagstiftning). För att en reglering skall vara samhällsekonomiskt motiverad måste två kriterier vara uppfyllda. Dels måste det föreligga ett marknadsmisslyckande, dels måste det vara möjligt att åtgärda problemet genom en reglering. En samhällsekonomiskt effektiv regel är därför den som ger upphov till den största samhällsekonomiska nettoytan.

Johan E. Eklund menar att det inte är enkelt att ge ett entydigt svar på vad som karakteriserar en effektiv regel. För att i största möjliga mån garantera att endast effektiva och samhällsekonomiskt lönsamma regleringar införs är det viktigt att ha ett oberoende organ eller myndighet som kritiskt granskar nya regler. Goda exempel på denna typ av institutionella arrangemang finns i USA och Kanada. I Sverige skulle denna funktion kunna utföras av t.ex. Regelrådet.

## **Innovationer och konkurrens**

I *Konkurrens och innovationsklimat*, kapitel 3, fokuserar Sten Nyberg på relationen mellan konkurrens, innovationer och entreprenörskap samt förutsättningarna för dynamiska och innovationsdrivna processer i en utbyggd välfärdsstat med stor offentlig sektor. Författaren menar att relationen mellan konkurrens och innovationer är komplex, men att forskningen likväl pekar på att konkurrens främjar innovation. Särskilt viktig är dock den förväntade konkurrenssituationen efter att en innovationssatsning genomförts. Kan den framtida konkurrensen förväntas bli betydande kommer incitamenten till innovation att försvagas.

Det faktum att innovationer förutsätter ett visst spelrum för nya idéer talar för ökad flexibilitet vad gäller utformningen av varor och tjänster som tillhandahålls av

privata aktörer inom ramen för valfrihetssystem eller i en offentlig upphandling. En viktig fördel med konkurrensutsättning är att drivkrafterna för effektivisering och kundanpassning stärks. Detta skapar möjligheter för entreprenörskap och innovationer. Därför finns sannolikt skäl att införa flexiblare upphandlingsregler inom den offentliga sektorn, inklusive upphandling för att främja innovation.

## Patentets betydelse för innovationer

Bengt Domeij skriver i kapitel 4 om *Patent och innovationsprocessens avtal*. I kapitlet framförs argument för att den oro som ofta uttrycks gällande alltför generösa regler för patentering är ensidig, eftersom den inte beaktar de fördelar som patent har för innovationsprocessen. Att minska antalet patent skulle försvåra möjligheterna till avtalssamarbeten kring marknadsintroduktion av ny teknik. Författaren bemöter den patentkritik (s.k. "anti-commons") som utvecklats under senare tid och som hävdar att det stigande antalet patent ökar kostnaderna i innovationsprocessen. Han anser att fördelen med patentering uppväger nackdelarna och bidrar till att minska transaktionskostnaderna. Patentering leder till större specialisering och starkare incitament i innovationsprocessen.

Bengt Domeij anser att det finns utrymme för att förbättra förutsättningarna för olika former av samarbeten i innovationsprocessen och föreslår därför att det införs ett offentligt register där innehavare av svenska patent stimuleras att lämna bindande licensieringsåtaganden. Han föreslår också att det bör skapas en möjlighet att få en myndighets – t.ex. Patent- och registreringsverkets – uttalanden i frågor om patents giltighet och skyddsomfång.

## Entreprenören i fokus i skattesystemet

I *En skattereform för entreprenörskap*, kapitel 5, analyserar Hans Peter Larsson behovet av att anpassa skatterna för att stimulera entreprenörskap, innovationer och i förlängningen ekonomisk tillväxt. Författaren anser att vi numera möter en helt ny typ av konkurrens från omvärlden. BRIC-länder och utvecklingsländer satsar allt större resurser på investeringar i utbildning och forskning samtidigt som de har fördelar i form av låga kostnader på arbetskraft och kapital. Ska det skapas innovationsbaserade och högproduktiva företag i Sverige måste entreprenören sättas i fokus i skattesystemet.

Hans Peter Larsson menar därför att det måste genomföras ett antal reformer, som vid en första anblick kan framstå som radikala, men som inte är det i ett omvärlds- och konkurrentperspektiv. Han föreslår därför betydande minskningar i de generella skattenivåerna kopplade till ägande och drift av företag. Dessutom

argumenterar han bl.a. för att fåmansbolagsreglerna ska slopas, att innovationssatsningar ska uppmuntras genom en loss-carry-back modell för FoU-kostnader, att en s.k. innovationsbox enligt holländsk modell införs där innovativa aktiebolag beskattas lägre, samt skatteincitament för investerare. Författaren inser att dessa reformer inte kan genomföras över en natt, men understryker vikten av färdriktning. Svenska entreprenörer måste ges samma skattemässiga förutsättningar som konkurrenterna i omvärlden.

## Rättsliga strategiers betydelse

Boel Flodgren skriver om *Rättsreglernas roll i innovationssystemet* i kapitel 6. Författaren belyser några i sammanhanget centrala rättsregler/regelverk utifrån aspekten om de främjar eller hindrar entreprenörskap byggt på innovation. De regler som granskas är regler om avtal, aktiebolag och anställning. Gemensamt för dessa är att de är föremål för medvetna vägval mellan olika rättsliga strategier som en entreprenör gör när han/hon bygger upp och utvecklar företaget. Vidare visar Boel Flodgren genom ett historiskt exempel hur viktigt det är att anpassa lagstiftningen till förändrade förhållanden för att bibehålla en dynamisk ekonomi och ett högt västånd.

Författaren menar att det är viktigt med effektivitet, transparens och enkelhet i regelverket. Det är också viktigt att utforma regler så att de befrämjar innovation och handel, t.ex. inom avtalsrättens område. Juridiken bör också ses som ett strategiskt instrument i affärsverksamheten. Det har visat sig att företags misslyckanden ofta berott på brister hos ledning och styrelse i förståelsen av de juridiska förutsättningarna för företagets verksamhet. Företagaren måste således ha en insikt i de juridiska förutsättningarna. Ett led i detta kan vara att aktiebolagslagen förenklas och inte utformas så att det blir omständligt och kostsamt för uppstartsbolag och mindre aktiebolagslag att leva upp till ABL:s krav.

## Förvaltningspolitikens betydelse för innovation och företagande

I det avslutande sjunde kapitlet, *Vad har den offentliga sektorn med företaget att göra?*, undersöker Richard Murray om förvaltningspolitiken har förbättrat möjligheterna att starta och driva företag. Författaren kommer fram till att Sveriges kraftigt förbättrade position i olika internationella undersökningar som jämför länders konkurrenskraft till stor del har att göra med förvaltningspolitikens förändrade inriktning under senare år. Rättssäkerheten har successivt stärkts, bl.a. genom införandet av rättsprövning och bättre tillsyn. Statens inflytande i näringslivet har

minskat genom utförsäljningar och bolagiseringar av statliga företag och affärsverk. Och den offentliga upphandlingen sker numera i en strängt reglerad konkurrens.

För att ytterligare stärka företagsklimatet föreslår Richard Murray att man går vidare med arbetet att skapa större regionala enheter än dagens landsting, dessa bör även vara utrustade med beslutsmakt över fler områden än i dag. Konkurrensutsättningen av offentlig verksamhet kan drivas mycket längre än i dag. Att fortsatt begränsa statliga myndigheters agerande på kommersiella marknader är också av stor betydelse.

## **Ett innovationspolitiskt ramverk – ytterligare byggstenar**

Årets analys inriktas på de institutionella förhållanden som omgärdar innovation och föreslagna reformer syftar till att skapa långsiktighet, förtroende och transparenta system. Tillsammans med goda generella förutsättningar för företagande och entreprenörskap förväntas detta leda till en stärkt svensk innovationskapacitet. Nedan presenteras ett antal policyslutsatser som analysen i de ovan sammanfattande kapitlen leder till.

Länder med en hög regelbörda kännetecknas bl.a. av svagare konkurrens, sämre förmåga inom näringslivet att anpassa sig till omvärldsförändringar och en lägre BNP per capita. För att minska dessa samhällsekonomiskt negativa effekter föreslås att:

- Regelrådets befogenheter utökas till att kunna kräva både kostnads/intäktsanalyser och kostnads/effektivitetsanalyser från reglerande myndigheter för att tydligt kunna visa att de mest kostnadseffektiva regleringarna valts,
- t. ex. Regelrådet ges mandat att blockera regleringar som är undermåligt analyserade eller som för med sig stora samhällsekonomiska kostnader,
- analyser av regleringars effekter bör omfatta såväl direkta som indirekta kostnader för näringslivet, dvs. den totala samhällsekonomiska kostnaden,
- överväg att införa s.k. regleringsbudgetar som årligen visar kostnaderna för nya regler,
- arbetet med att avveckla regler och förenkla befintligt regelverk accelereras.

På de privata marknaderna avviker inte konkurrensförhållandena i Sverige nämnvärt från de flesta andra länders. Istället består skillnaden av att Sverige har en större offentlig sektor än flertalet andra länder vilket i sin tur har betydelse för konkurrens och innovation. Under de senaste decennierna har emellertid en stor del av de tjänster som tidigare förmedlades av offentlig sektor konkurrerats ut. Andra marknader har avreglerats (transport, energi, media, m.fl.) och sedan 2010 omfattar Konkurrenslagen också offentlig verksamhet. Effekterna av detta skiljer





sig mellan branscher men såväl ökad tillgänglighet som lägre priser är uppenbara i vissa fall medan det i andra är svårare att entydigt visa på positiva effekter. För att ytterligare öka de positiva konsekvenserna av konkurrens föreslås att:

- kvarvarande etableringshinder för inhemska och utländska företag undanröjs vilket i första hand förväntas påverka innovation positivt inom de mer avancerade delarna av näringslivet,
- kvarvarande handelshinder avvecklas och att staten verkar för ytterligare harmonisering av standarder för att främja innovation,
- politiken vinnlägger sig om att hävda Sveriges starka forskningsområden och stärka länkarna mellan högskola/universitet och näringsliv,
- staten i högre utsträckning tillhandahåller infrastruktur, information och statistik som i sin tur kan användas av privata aktörer för att bygga företag och skapa innovationer,
- incitament utformas för privata aktörer inom den s.k. välfärdssektorn som premierar kvalitet, kundanpassning och effektivitet samt att uppföljnings- och utvärderingsfunktionerna stärks,
- innovationsupphandling och annan offentlig upphandling fokuserar på funktion i högre utsträckning.

Generösa regler kring patentering kan visserligen vara motiverade utifrån de nya samarbetsmöjligheter som skapas i innovationsprocessen, den transparens som ges samt minskade transaktionskostnader, men de måste vara väl avvägda för att inte hämma konkurrensen. Argumenten som ofta framförs om att patentering idag leder till blockeringar beroende på höga transaktionskostnader förefaller dock ofta vara ensidiga eftersom de inte beaktar fördelarna och påståendena om blockeringar i allt väsentligt saknar empiriskt stöd. Dessutom kan globaliseringen förväntas leda till en ökad specialisering och en högre grad av samarbeten i de innovativa processerna vilket ytterligare understryker vikten av tydliga immateriella äganderätter. Detta tenderar öka möjligheterna till spridning av idéer och innovation. Därför bör:

- möjligheterna att förbättra förutsättningarna för samarbeten i den svenska innovationsprocessen stärkas genom ett införande av ett offentligt register där innehavare av svenska patent stimuleras (t.ex. genom lägre kostnader för patentets förlängning) att lämna bindande licensieringsåtaganden, dvs. rätt för andra att nyttja patentet givet att vissa villkor är uppfyllda,
- möjligheten att få en myndighets, t.ex. Patent- och registreringsverkets, bedömning av giltighet och skyddsomfång beträffande i Sverige gällande patent för att påskynda processen och minska kostnaderna jämfört med en domstolsprocess och därmed göra det enklare att ingå avtal i en pågående innovationsprocess.

Den institutionella konkurrensen ställer krav på att Sveriges skattesystem står i paritet med omvärldens för att attrahera och främja entreprenöriella och innovativa satsningar. Sveriges relativt stora offentliga sektor påverkar skattetrycket och kan indirekt också påverka incitamenten för innovation. Högre skatter kan dessutom leda till att ineffektiva ägare etableras på den svenska marknaden, eftersom en lägre skattenivå för utlandsägda bolag innebär lägre avkastningskrav (före skatt). Detta riskerar att påverka innovationskapaciteten negativt. Ett led i att förhindra detta är konkurrensneutrala skatteförutsättningar mellan ägare av olika nationalitet. För att åstadkomma detta föreslås att:

- de generella förutsättningarna stärks genom att kapital- och bolagsskatterna sänks till 15–20 procent medan statsskatten sänks till 10 procent,
- dubbelbeskattningen avskaffas och att finansiering via eget kapital inte diskrimineras i förhållande till lånat kapital,
- privatpersoner bör få möjlighet till uppskov med reavinstbeskattning på ungefär motsvarande sätt som holdingbolag eller som är fallet vid s.k. andelsbyte,
- innovationer och entreprenörskap främjas genom ett loss-carry-back system för FoU-kostnader, en innovationsbox enligt holländsk modell övervägs samt att ett permanent riskkapitalavdrag införs.

Rättsreglerna måste vara relevant utformade för att stimulera innovation och entreprenörskap. Immateriella rättigheter utgör också en ständigt större andel av näringslivets omsättning. Stabilitet och förutsebarhet, men också flexibilitet måste ges utrymme. Dessutom måste processer som behandlar eller baseras på rättsreglerna vara snabba och inte för dyra för att avtal ska kunna genomdrivas och få verkställighet. För länder som inte anpassar sin lagstiftning till förändrade förhållanden kan det leda till betydande negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Därför föreslås att:

- det mot bakgrund av andra länders erfarenheter och pågående arbete inom EU bör utredas om en särskild företagsform behövs för att små och entreprenöriella verksamheter ska kunna starta och utvecklas,
- det bör utredas om och i vilken omfattning regler rörande anställning påverkar risktagande och innovation,
- transparens och enkelhet bör genomsyra rättsreglerna för att ledningen i nya och unga företag ska kunna bygga upp egen rättslig kunskap (precis som kunskap måste finnas vad gäller t.ex. produktutveckling, marknadsföring m.m.).

Förvaltningspolitiken måste utformas så att den främjar företagande, entreprenörskap och innovationer. Det handlar också om att skattebetalarna ska få valuta för pengarna: hade produktiviteten i offentlig tjänsteutövning varit oförändrad sedan 1970 hade skattetrycket varit väsentligt lägre. Styrbarhet och



medborgardeltagande bör vara ledstjärnor för förvaltningspolitiken. Olika förvaltningspolitiska reformer och en förändrad syn på det offentliga uppdrag och privat näringsverksamhet har emellertid under de senaste decennierna bidragit till att stärka Sveriges konkurrenskraft. Förvaltningspolitikens roll kan ytterligare förstärkas genom att:

- den regionala indelningen ses över så att det skapas färre antal regioner, vilka är utrustade med mer beslutsmyndighet än i dag, för att minska samordningsproblemen i den nu rådande beslutsprocessen som omfattar ett stort antal aktörer på olika nivåer,
- konkurrensutsättningen av offentlig verksamhet fortsätter, t.ex. genom införandet av s.k. utmanarrätter,
- statliga myndigheters agerande på kommersiella marknader begränsas.

## Sammanfattning

I rapporten fokuseras på den andra pelaren i ett innovationspolitiskt ramverk, dvs. ekonomisk-politiska åtgärder för att stimulera att kunskap – ny och befintlig – omvandlas till innovation och nya företag eller kan användas i redan existerande företag för att stärka deras konkurrenskraft. De två andra pelarna – utbildning och forskning samt regionalkritisk innovationsmassa – ryms inte inom ramen för denna rapport.

Vikten av en institutionell dörrvakt som kan ställa krav på att endast regleringar med rimliga samhällsekonomiska konsekvenser ska kunna genomföras är en viktig slutsats i rapporten. Lärdomar kan i detta fall hämtas från andra länder, t.ex. Kanada. Likaså är konkurrens en viktig förutsättning för innovation och förnyelse, särskilt inom de mer tekniskt avancerade branscherna. En fungerande konkurrensutsättning av verksamheter som tidigare förmedlats av offentlig sektor förutsätter upphandlingskompetens där också kvalitetsaspekterna tas i beaktande, liksom kontinuerlig kontroll och uppföljning. Konkurrens inom näringar som är mer forsknings- och teknikintensiva bygger på en väl avvägd immaterialrätt. Även skatteinstrumentet bör användas för att uppmuntra innovation och entreprenörskap.

Slutligen konstateras att stabilitet i rättsregler måste kombineras med flexibilitet för att näringsverksamheter ska kunna konkurrera också när omvärldsförändringar sker. Och även om mycket i Sverige gått åt rätt håll under de senaste två decennierna, vilket bl.a. avspeglas i stadigt förbättrade placeringar på internationella rankinglistor, är förvaltningspolitiken ett område som har potential för förbättringar och som ständigt bör ses över. Ett innovationspolitiskt ramverk med den här föreslagna inriktningen skulle främja innovation och därmed också Sveriges långsiktiga tillväxtpotentialer.

# Författarna

## ● PONTUS BRAUNERHJELM

---

VD för Entreprenörskapsforum professor i nationalekonomi vid KTH. Han var tidigare huvudsekreterare i Globaliseringsrådet. Han har under många år forskat kring frågor rörande entreprenörskap och småföretag samt deras betydelse för industriell dynamik och ekonomisk tillväxt.

## ● BENGT DOMEIJ

---

Professor i civilrätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Han sitter i styrelsen för Svenska föreningen för immaterialrätt. Juridiken kring uppkomst och spridning av ny teknik befinner sig i centrum för Domeijs forskning. Patentsystemet har behandlats i flera böcker, men också frågor kring licensiering och reglerna beträffande företagshemligheter.

## ● JOHAN E. EKLUND

---

Doktor i nationalekonomi, är verksam vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping, Ratio Institutet samt vid Center for Science and Innovation Studies (CESIS) – gemensamt forskningscentrum mellan IHH och KTH. Han forskar främst inom rättsekonomi, industriell ekonomi, finansiell ekonomi samt corporate governance.

## ● BOEL FLOGGREN

---

Professor i handelsrätt vid Lunds universitet; under 1992–2002 rektor för Lunds universitet. Styrelseledamot i två börsnoterade bolag. Bedrev tidigare forskning inom framförallt arbetsrätt. Idag är hennes forskningsintresse inriktat på företagets juridiska situation, där hon forskar inom området internationell handelsrätt, särskilt WTO, och kring avtalsrättsliga och andra för företaget strategiskt viktiga juridiska frågor. Hon deltar aktivt i arbetet med att skapa ett Affärsjuridiskt Forum för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling mellan universitet och näringsliv, särskilt med inriktning på innovation/entreprenörskap, vid Lunds universitet.

## ● HANS PETER LARSSON

---

Skattejurist/partner i PwC. Han är ansvarig för skatterådgivningen till ägarledda företag och deras ägare vid kontoret i Stockholm. Han arbetar därmed nästan uteslutande med skattefrågor som berör entreprenörer.

Hans Peter Larsson har tidigare på Företagarna varit ansvarig för skatte- och riskkapitalfrågor. Han har varit expert i flera av de statliga skatteutredningar som arbetat med att ta fram dagens regler för beskattning av aktiebolag och ägare till fåmansföretag. Han har även varit styrelseledamot i Svenska Riskkapitalföreningen.

## ● RICHARD MURRAY

---

Är fil dr i nationalekonomi vid Stockholms universitet på en avhandling om kommunernas roll i offentlig sektor. Han har som chefsekonom vid Statskontoret i många år sysslat med förvaltningspolitik. Efter pensionering arbetar han som partner i konsultbolaget Mapsec.

## ● STEN NYBERG

---

Professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet, samt chefsekonom vid Konkurrensverket fram till 2012. Hans forskning rör tillämpad mikroekonomi och inom ramen för detta bland annat konkurrensfrågor. Han har också tidigare varit förordnad som ekonomisk ledamot i Marknadsdomstolen och som ekonomisk expert vid Stockholms Tingsrätt.

Innovationer lyfts ofta fram som det strategiskt viktigaste området för att skapa tillväxt och välbefinnande. Men det räcker inte med en politik som ensidigt satsar på kunskap (FoU och utbildning), länkarna till kommersialisering måste också fungera.

Årets Swedish Economic Forum Report, *Ett innovationspolitiskt ramverk – ett steg vidare*, fokuserar på hur den ekonomiska politiken kan utformas för att kunskap ska omvandlas till samhällsekonomiska nyttigheter, dvs. den andra pelaren i det innovationspolitiska ramverket som lanserades i förra årets rapport.

Bland de frågor som uppmärksammas kan nämnas regelbördans samhällsekonomiska kostnader, relationen mellan konkurrens, innovationer och entreprenörskap inom offentlig sektor samt förvaltningspolitikens, rättsreglernas, patentets och skatternas betydelse för entreprenörskap och innovation. I rapporten presenteras ett flertal konkreta ekonomisk-politiska policyförslag.

Författarna bakom Swedish Economic Forum Report 2011 är Pontus Braunerhjelm, vd Entreprenörskapsforum, professor, KTH, Bengt Domeij, professor, Uppsala universitet, Johan E. Eklund, doktor i nationalekonomi, JIBS, CESIS och Ratio, Boel Flodgren, professor, Lunds universitet, Hans Peter Larsson, skattejurist/partner, PwC, Richard Murray, fil dr i nationalekonomi, och Sten Nyberg, professor, Stockholms universitet, chefsekonom, Konkurrensverket.

