

Remissvar: Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet

Kjell-Håkan Närfelt, Vinnova

Sammanfattning

Utredningen tar ett brett och imponerande grepp om en rad viktiga områden för entreprenörskap och innovation och initierar många viktiga diskussioner vad gäller statens roll och agerande för att göra Sverige attraktivare för entreprenörskap och innovation och därmed också mer konkurrenskraftigt internationellt.

Vinnova välkomnar därför utredningen och delar dess övergripande inriktning och innehåll: Behovet av att "omfamna" och nyttiggöra teknikutveckling generellt och digitaliseringen i synnerhet, modernisera och utveckla utbildning och kompetensförsörjning, förbättra möjligheterna till en andra chans för entreprenörer, stimulera dynamik på marknaden, öppna upp för nya försörjningsmönster, adressera samhällsutmaningar med innovation och entreprenörskap, konkurrensutsätta basanslag till lärosäten etc är alla områden som Vinnova bejakar. Förslagen ligger också i många fall helt i linje med de förslag och den verksamhet Vinnova bedriver inom t ex Utmaningsdriven innovation, Strategiska innovationsområden och utvecklingen av kunskapstriangeln. Många av utredningens förslag inom dessa områden kommenteras i remissvaret för att precisera problematiken eller de lösningar som föreslås.

Vinnova anser att Sverige behöver ett systemperspektiv för att förbättra förhållandena för entreprenörskap och innovation. Detta innebär också att historiska förutsättningar, spårbundenhet i utvecklingsprocesser och timing har stor betydelse. Förslag har sammanhang i tid och rum där Sveriges nuvarande position beror i stor utsträckning av beslut som togs för 10-20 år sedan, samtidigt som vi inte kommer att se de fulla effekterna av beslut som tas idag förrän om 10-20 år. Det är förståeligt att utredningen inte haft tid eller möjligheter att analysera, och beskriva systemiska förhållanden, men Vinnova skulle ha välkomnat att utredningen belyste problematiken och de utmaningar detta innebär tydligare.

Avsaknaden av ett systemperspektiv kommer framför allt fram i analysen av samhällsutmaningarna och främjarsystemet där portföljer av samverkande insatser och aktörer behövs för att skapa nödvändiga transformationer av de system som berörs.

Utredningen drar inte heller konsekvenserna av de teorier och den evidens som idag finns kring hur marknader och industrier förnyas och omvandlas genom ny teknik, entreprenörskap och innovation. Bristen av detta kommer framför allt fram i utredningens förslag kring hur utvärderingar av statliga insatser ska förbättras. Vinnova delar utredningens syn att utvärderingen av innovationspolitiska insatser behöver förbättras men delar inte utredningens slutsatser kring anledningen till problemen och är skeptisk till flera av de förslag utredningen tar upp kring mål, samhällsekonomiska kalkyler och effektutvärderingar. Vinnova upplever att dessa förslag och motiven till förslagen bygger på teorier och modeller som är mycket svåra att tillämpa på

evolutionära, komplexa och experimentellt drivna ekonomier. Motiven till Vinnovas ställningstagande utvecklas mer i kommentarerna till kapitel 6 (och i kommentarerna till utgångspunkterna utredningen har i kapitel 1).

Utredningen presenterar en mängd olika förslag inom ett brett antal områden. Nedan ges en sammanfattning av de förslag där Vinnova inte delar utredningens slutsatser eller har en avvikande uppfattning. Övriga förslag kommenteras under respektive kapitel.

- Utredningen tar upp vikten av prioriteringar, konsolideringar och behovet av färre och större insatser. Vinnova delar utredningens strävan efter större effektivitet, mindre överlappningar och lägre administrativa kostnader men anser att
 - mångfald bland finansiärerna behöver inte vara fel om uppdragen är tydliga och de administrativa kostnaderna rimliga. Vinnova delar utredningens slutsats att: "Det är emellertid en svår uppgift att hitta balans mellan antal forskningsfinansiärer, anslagstorlekar och behovet av konkurrens även på detta område". (Förslag i kap 5.6.3)
 - prioriteringarna måste vara öppna för många olika utvecklingsinitiativ eftersom lösningarna på t.ex. samhällsutmaningarna inte kan erhållas eller garanteras genom prediktiv analys och planering, ej heller genom konsolidering och koncentration av resurser i storslagna projekt.
 - satsningarna på större och färre program inte får leda till att stora program ska satsa på stora projekt som begränsar antalet alternativa lösningar och därmed riskerar att skapa för tidiga inlåsningar på vissa lösningar
- Vinnova delar inte utredningens förslag att öppna de akademiska innovationsstödjande systemen för entreprenörer och innovatörer utanför akademien. Den forskningsnära kommersialiseringsfasen har speciella förutsättningar som inte återfinns utanför akademien. Dessutom finns idag en mängd andra strukturer som för att ge rådgivning och stöd till innovatörer och entreprenörer utanför akademien. Vinnova bedömer att det är viktigare att utveckla dessa existerande strukturer utanför akademien än att tvinga akademien/innovationskontoren att bredda sin målgrupp
- Vinnova upplever att utredningen inte tar upp ramvillkoren för intellektuella tillgångar i en tillräcklig omfattning. De är av avgörande betydelse för framgångsrik entreprenöriell utveckling. I utredningen behandlas endast intellektuella äganderättigheter i termer av lärarundantaget (5.8.2) och i termer av stöd i rättsfrågor och intrångsprocesser (5.9.2). Detta ger ett alldeles för snävt perspektiv på frågan
- Utredning berör endast ytligt den fysiska infrastrukturen. Vinnova anser att detta område borde fått en större betydelse, t.ex. inom områden där utveckling kräver kapitalintensiv infrastruktur (exempelvis inom livsvetenskaperna) och s.k. "verklighetslabb" för "experiment" som behöver göras i verklig tillämpningsmiljö.
- Vinnova har svårt att se på vilket sätt förslaget om en breddad samverkan kring samhällsutmaningar förbättrar eller effektiviserar pågående insatser inom samhällsutmaningarna (förslag i kap 5.8.1).

Inledning

Vinnovas utgångspunkt för remissvaret har varit den uppgift som Vinnova har – att genom stöd till forskning och innovation främja hållbar tillväxt i Sverige. Remissvaret fokuseras i huvudsak på utredningsförslag som direkt berör Vinnovas roll i de FoU-nära faserna av innovationsutvecklingen, och som indirekt påverkar möjligheterna att framgångsrikt kommersialisera FoU-resultat i ett nytt eller befintligt företag.

Efter några inledande kommentarer till utredningen struktureras remissvaret enligt utredningens del 1. Del 2 kommenteras inte mer än i den mån utredningen ta upp detta i kapitel 3 eftersom förslagen i del 2 ligger utanför Vinnovas uppdrag.

Synpunkter på utredningen

Några inledande kommentarer

Utredningen har en imponerande bredd där en rad viktiga områden för entreprenörskap och innovation analyserats på ett förtjänstfullt sätt. Utredningen initierar många viktiga diskussioner vad gäller statens roll och agerande för att göra Sverige attraktivare för entreprenörskap och innovation och därmed också mer konkurrenskraftigt internationellt.

Utredningen ger således en bra överblick och genomgång av både forskning och utredningar inom ett brett spektrum av områden kopplat till entreprenörskap och innovation. De internationella jämförelser som görs är välkomna och bra.

Vinnova anser dock att Sverige behöver ett systemperspektiv för att förbättra förhållandena för entreprenörskap och innovation. Detta innebär också att historiska förutsättningar, spårbundenhet i utvecklingsprocesser och timing har stor betydelse. Förslag har sammanhang i tid och rum där Sveriges nuvarande position beror i stor utsträckning av beslut som togs för 10-20 år sedan, samtidigt som vi inte kommer att se de fulla effekterna av beslut som tas idag förrän om 10-20 år. Det är förståeligt att utredningen inte haft tid eller möjligheter att analysera, och beskriva systemiska förhållanden, men Vinnova skulle ha välkomnat att utredningen belyste problematiken och de utmaningar detta innebär tydligare.

Om utredningens utgångspunkter (kap1)

Utredningen gör en bra genomgång av entreprenörskapsforskningen och Vinnova delar utredningens bedömning av vikten av entreprenörskap och innovation för Sverige.

Under kapitel 1.4.4 tas de evolutionära tillväxtmodellerna upp men konsekvenserna av dem för politiken tas inte upp tillräckligt. Dessa modeller beskriver den experimentella ekonomin som har en rad viktiga konsekvenser för politiken och ekonomin:

- **Entreprenörskap som experimentell metod**, exempelvis företrädd av Steve Blank och Saras Sarasvathy. Entreprenörskap ses i detta fall som en metod som kan läras ut och betraktas inte som en personlig egenskap eller som en makroekonomisk funktion. Enligt Sarasvathy kan denna syn på entreprenörskap få samma samhällseffekter som den vetenskapliga metoden fått (dvs att forskning kan läras ut och vetenskaplig/högre utbildning innebar nya

försörjningsmönster och klassresor för människor i samhället). Detta synsätt på entreprenörskap innebär nya sätt att se på kompetensförsörjning, nyföretagande, intraprenörskap och utbildning som borde getts ett större utrymme. (Kan inte utvecklas i sin helhet i detta remissvar).

- **Experiment som en systemisk metod att förnya industrier och marknader.** Forskning pekar på att förnyelsen och strukturomvandlingen av marknader och industrier baserat på entreprenörskap och innovation sker genom "experiment" där marknaden till slut faller avgörande om vilka experiment som blir lyckosamma. För den experimentella ekonomin är avknoppningar, nystartade företag och innovationsprojekt extremt viktiga experiment, där förvärv och sammanslagningar betraktas som sätt att konsolidera experiment, samt där dynamik på arbetsmarknaden är viktig för att re-allokera resurser från experiment som inte lyckas till sådana som är mer lyckosamma.
- **Politiska konsekvenser av den experimentella ekonomin.** Traditionell ekonomisk politik och teori betraktar marknaden som effektiv av naturen. Statliga interventioner är därför av definition skadliga och kan bara motiveras av marknadsmisslyckanden, av behovet av att skapa allmännyttan eller undvika negativa sidoeffekter (*eng. negative spillovers, externalities*). Men många politiska utmaningar är starkt systemiska och "lömska" (*eng wicked*) som inte enkelt kan lösas med traditionell målstyrning (*eng management-by-objectives*), prediktiv planering eller enskilda regleringar. En ny syn på ekonomisk teori håller på att växa fram¹ som bygger på evolutionära modeller, beteendevetenskap och teorier om komplexa system. Den "nya ekonomin" framhäver behovet av lärande, experiment och adaptivitet hos policyutvecklingen.

Allt detta har konsekvenser på politiken som Vinnova upplever att utredningen inte tillräckligt behandlar.

Om de svenska ramvillkoren (kap 2)

Vinnova delar utredningens bedömning i avsnitt 2.2 s 79 vad gäller teknikutvecklingen och dess konsekvenser, där vi särskilt vill betona betydelsen av att ta vara på digitaliseringen och dess möjligheter.

Vinnova delar också bedömningen i 2.3.1 vad gäller arbetsmarknadsutvecklingen och nya försörjningsmönster i samhället. Relaterat till bedömningen av arbetsmarknadsutvecklingen så delar Vinnova utredningens bedömning att socialförsäkringssystemets utformning bör ses över med tanke på förändringar i försörjningssystemet (bedömning avsnitt 2.3.2)

Vinnova delar i stort bedömningen om behovet av stärkt konkurrens och lägre barriärer för marknadsinträde men vill nyansera utredningens analys och resonemang. Vinnova anser inte att antalet nyetableringar är ett avgörande problem. Det är snarare kvaliteten och skalbarheten hos de affärer som etableras som är problemet vilket stärkt konkurrens kan bidra till att "utvärdera". Undanträngningseffekter och snedvridning av konkurrens pga. offentliga aktörers näringslivsverksamhet är också viktig att stävja men utredningen borde ha tagit upp behovet av att förbättra de entreprenöriella initiativens

¹ Se till exempel *Complex new world – translating new economic thinking into public policy*, IPPR 2012 (Institute for Public Policy Research)

den 27 januari 2017

möjligheter att adressera behov och efterfrågan hos offentliga verksamheter genom t ex innovationsupphandling (se vidare kommentarer om innovationsupphandling under kommentarerna till kapitel 6).

Utredningens bedömning av regelbördan för små och medelstora företag adresserar en komplex fråga som omfattar många olika områden som i sig samspelar. Vinnova håller därför med utredningen om behovet av ändamålsenliga, tydliga och predikterbara regler, samt behovet av en kontinuerlig översyn och utvärdering av regelsystemets utformning och effekter. Isolerade analyser och uppdrag löser inte problemen/utmaningarna. Vad den kontinuerliga översynen och utvärderingen ska omfatta och hur detta ska genomföras anser Vinnova kräver en fördjupad analys där utredningens förslag på en "entreprenörsombudsman" är ett tänkbart förslag.

Förutsättningarna att attrahera talang till företagen är avgörande för deras innovationsförmåga, konkurrenskraft och kapitalförsörjningsförmåga. För kunskapsintensiva innovativa företag som agerar på en internationell scen är detta speciellt viktigt. Möjligheter att erhålla arbetstillstånd vid internationella rekryteringar, erbjuda bostäder, utbildning, barnomsorg etc., erbjuda incitament som inte behöver handla om lön (tex optioner, ägande etc.) är alla viktiga aspekter som bidrar till att göra Sverige attraktivt för de bästa talangerna. Detta är dock en systemisk fråga som skär över flera politikområden och samhällsfunktioner som kräver en betydligt mer genomarbetad analys än den vi upplever utredningen haft tid och möjlighet att göra.

Utredning berör endast ytligt den fysiska infrastrukturen. Vinnova anser att detta område borde fått en större betydelse. Flera svenska styrkeområden inom t ex life science och energiområdet kräver kapitalintensiv infrastruktur som nystartade företag och små och medelstora företag har svårt att få tillgång till eller själva investera i. Infrastrukturen behöver också omfatta s.k. "verklighetslabb" – fysiska "arenor"/områden där man under kontrollerade och godkända former kan testa teknologier, produkter etc. utan att behöva följa alla lagar och förordningar som gäller i samhället i övrigt. Vinnova anser att detta område behöver stärkas i Sverige.

Vinnova upplever att utredningen inte tar upp ramvillkoren för intellektuella tillgångar i en tillräcklig omfattning. De är av avgörande betydelse för framgångsrik entreprenöriell utveckling. I utredningen behandlas endast intellektuella äganderättigheter i termer av lärarundantaget (5.8.2) och i termer av stöd i rättsfrågor och intrångsprocesser (5.9.2). Detta ger ett alldeles för snävt perspektiv på frågan. Visserligen har ett antal regeringsuppdrag inom ämnet genomförts och vissa pågår fortfarande men Vinnova skulle ändå välkomnat en betydligt bredare översyn av området än den som utredningen ger. Speciellt med tanke på att innovations- och entreprenörslandskapet ändras där fokus flyttas från traditionella, i lag skyddade äganderättigheter till intellektuella tillgångar koppade till nya affärsmodeller etc. så skulle detta område förtjänat ett större utrymme i utredningen. Traditionellt har skyddsfrågor kring patent fått stort utrymme medan t ex affärsstrategisk hantering av företagshemligheter, skattefrågor (exempelvis kopplat till lärarundantaget där forskarna erhåller tillgångar och utvecklar privata tillgångar som anställda på universiteten) och värderingsfrågor behandlats styvmoderligt. (Hur ska exempelvis ett företags intellektuella tillgångar värderas vid ansökan om lån eller om företaget hamnar i obestånd? Här behövs riktlinjer och eventuellt institutionella åtgärder för att stärka kunskapsintensiva företags möjligheter till både kapital och en andra chans).

Om en andra chans (kap 3)

Vinnova delar utredningens diskussion om vikten av en andra chans för entreprenörer och de omständigheter kring företrädaransvar och offentlig upphandling som idag motverkar möjligheterna till en andra chans. I övrigt lämnar Vinnova förslaget utan kommentarer då detta faller utanför Vinnovas uppdrag.

Om samhällsutmaningar (kap 4)

Vinnova delar utredningens bedömning av vikten av att innovation och entreprenörskap riktas mot de samhällsutmaningar utredningen tar upp.

Utredningens beskrivning av samhällsutmaningarna är bra, dock borde de svenska initiativen som bl.a. Vinnova och andra myndigheter driver tagits upp tydligare och relaterats till utredningens analys och förslag. Förslagen blir mycket svepande, ytliga och svåra att koppla till utredningens primära inriktning kring entreprenörskap. Den systemiska karaktären hos samhällsutmaningarna går också förlorad i de förslag som presenteras. Vinnova skulle välkomnat en mer systemisk analys t ex kopplat till de utgångspunkter utredning tar upp i kapitel 1 kring evolutionära tillväxtmodeller och en systemisk syn på entreprenörskap. Forskning kring entreprenörskap och innovation implicerar behoven av ett experimentellt angreppssätt på både innovations- och policyutveckling där lärande utgör en hörnsten i utvecklingen. (Se också de inledande kommentarerna kring systemiska experimentella angreppssätt).

Givet detta så välkomnar Vinnova alla förslag som driver en experimentell utveckling av både ny kunskap och innovativa lösningar riktade mot samhällsutmaningarna: multidisciplinär forskning mellan akademien och näringslivet inom områden där ny kunskap behövs (med tydliga öppna spridningseffekter i samhället), öppna infrastrukturer som behövs för att testa och utvärdera ”experiment”, insatser som driver och främjar ”experiment” t ex innovationsupphandlingar, innovationstävlingar, crowd-sourcing, etc.

Utredningen tar också upp vikten av prioriteringar. Vinnova delar denna uppfattning men vill påpeka att prioriteringarna måste vara öppna för många olika utvecklingsinitiativ eftersom lösningarna på samhällsutmaningarna inte kan erhållas eller garanteras genom prediktiv analys och planering, ej heller genom konsolidering och koncentration av resurser i storslagna projekt. Ofta krävs många olika mindre ”försök” där man låter framgång på marknaden (i detta fall i en bred mening eftersom det handlar om samhällsutmaningar) avgöra vilka som ska skalas upp.

Om kunskapsuppbyggnad (kap 5)

Utredningen inleder med en redovisning av situationen i skolan och svensk FoU. Vinnova delar utredningens oro över situationen i skolan och de minskade FoU-satsningarna i industrin.

Ekonomiska effekter av investeringar i kunskapsuppbyggnad tar tid. Ett nedslag i tiden säger därför oftast lite om framtiden. Därför är trender och historisk utveckling viktig att förstå då samtiden analyseras och framtiden spås. Vinnova skulle därför välkomnat en analys baserat på både historisk utveckling och en internationell jämförelse av hur FoU-investeringar allokeras. Exempelvis så är det svenska systemet byggt på stora satsningar på universiteten (där vetenskaplig excellens och akademisk meritering premieras) och FoU inom större etablerade företag (historiskt sett inom framför allt tre sektorer:

livsvetenskaperna, telekom och fordon; enligt OECD är Sverige en av få länder där mindre 20% av statliga FoU-investeringar går till små och medelstora företag (SMF)). Vad har den historiska utvecklingen för implikationer för situationen idag och vad har det för strategiska implikationer för framtida allokering av FoU-medel givet dagens industriella landskap och utveckling? För närvarande upplever vi en positiv utveckling där SMF, behovsmotiverad FoU, nya framväxande industrier och samskapande mellan akademi, offentlig verksamhet och näringsliv prioriteras men en mer systemisk och historisk analys skulle bidra till att stödja utredningens budskap om vikten av en bredare och större satsning på entreprenörskap och innovation.

Efter dessa inledande kommentarer så fokuseras remissvaret på utredningens förslag:

- Vinnova delar utredningens förslag att en större del av basanslagen till lärosäten ska konkurrensutsättas. Den konkreta utformningen av fördelningsmodellen anser Vinnova bör kopplas till det regeringsuppdrag som pågår där modellen utformas i samverkan med lärosätena. Vinnova lämnar därför förslaget utan kommentarer men tar utredningens förslag i beaktande i det pågående arbetet med fördelningsmodellen. (Förslag kap 5.6.1)
- Vinnova delar utredningens förslag att lärosätena ska utveckla ett professionellt och tydligt ledarskap. Ledarskapsfrågan är dock inte bara en lärosätesintern fråga som handlar om kollegial styrning kontra linjestyrning. Ledarskapsfrågan är också kopplad till ett tydligare ägarskap och dess krav på ledarskapet, och därmed associerat med målstyrning, uppföljning, incitamentssystem, etc. för lärosätena. Utan en ändring av ägarstyrningen (t ex genom krav och styrning vid rekrytering och tilldelning av basanslag) blir det svårt att få en ändring på ledarskapet. (Förslag kap 5.6.2)
- Ett effektivt finansieringssystem med låga administrativa kostnader och få överlapp är självklart något att sträva efter men som utredningen skriver: "Det är emellertid en svår uppgift att hitta balans mellan antal forskningsfinansiärer, anslagstorlekar och behovet av konkurrens även på detta område". Vinnova delar denna slutsats. (Förslag kap 5.6.3)
- Sverige behöver vara attraktivt för ledande internationella forskare. Vinnova stödjer därför utredningens förslag att säkerställa en fortsatt finansiering av internationellt ledande forskare. (Förslag kap 5.6.4)
- Vinnova stödjer utredningens förslag att förstärka insatserna för ökad kompetens inom matematik och digitalisering (Förslag kap 5.7.2). Utredningen tar upp betygssystemets roll som indikator på skolornas utbildningskvalitet men dess roll för eleven är också viktig. För båda ändamålen är det därför angeläget att hitta former att motverka inflation i betygssystemet och få en förbättrad nationell kalibrering av betygssättningen.
- Vinnova delar utredningens uppfattning om vikten av en kontinuerlig kompetensutveckling för högutbildade och lärosätenas uppgift att bidra till detta. Utredningen tar dock inte upp de potentiella undanträngningseffekter och den snedvridning av konkurrens som kan uppstå på utbildningsmarknaden. Ett utvidgat uppdrag för lärosätena måste utformas på ett sätt som säkerställer att den konkurrenslagstiftning som gäller för statligt agerade på en privat marknad följs av lärosätena. Utredningen borde ha övervägt kanalisering av medel till individer för att dessa i samråd med sin arbetsgivare skulle kunna köpa den utbildning de uppfattar som mest ändamålsenlig och effektiv.

den 27 januari 2017

- Utbildningsuppdraget bör således genomföras som normal uppdragsutbildning inom akademien (dvs. som näringsdrivande verksamhet). (Förslag kap 5.7.3)
- Vinnova har svårt att se på vilket sätt formuleringen av förslaget i kap 5.8.1 på samverkan kring samhällsutmaningar förbättrar eller effektiviserar pågående insatser inom samhällsutmaningarna. I grunden bygger all finansiering på finansiering av projekt i enskilda organisationer eller konsortier. Eftersom det vore helt fel att tro att forskningsfinansiären kan prediktera vilka projekt som behöver genomföras eller vilka behov genererar störst nytta så blir utredningens kritik mot ”bottom-up” perspektiv svår att förstå. Utveckling under osäkerhet kräver många experiment drivna av övertygelser och behov hos de som är avnämare och leverantörer av lösningar. Stegvisa finansieringsprocesser som t ex tillämpas inom UDI på Vinnova anser Vinnova vara nödvändiga för att inte skapa för tidiga lock-in situationer kring lösningar på samhällsutmaningarna.
 - Lärarundantaget är en komplex fråga vars effekter utredningen inte belyser i sin helhet. Frågan omfattar exempelvis *skattefrågor* (arbetsgivarens stöd till privata egendom, statlig finansiering och stöd av till värdeökning av privata egendom, etc), och *ledarskap, system och strategier* (har universitetens ledarskap, strategier och system på plats för att utveckla och förvalta intellektuella tillgångar). Innan tydliga riktlinjer, kompetenser och system finns på plats så anser Vinnova att nuvarande system med lärarundantaget bör behållas men där piloter inom vissa mogna lärosäten provas för att utforma kommande nationella lösningar. (Förslag kap 5.8.2)
 - Vinnova delar utredningens förslag att regeringen bör ta initiativ till en översyn av sekretesslagen för en mer ändamålsenlig hantering av immateriella tillgångar. (Förslag kap 5.8.3)
 - Vinnova stödjer utredningens förslag att öka rörligheten mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor genom att bl.a. en förändring av bedömningsgrunderna vid lönesättning och tjänstetillsättning. (Förslag kap 5.8.4)
 - Närheten till och nätverken av entreprenörer, nystartade företag, etablerade företag etc är avgörande för en god samverkansmiljö för lärosätena. Vinnova stödjer därför utredningens förslag att inkludera en bedömning av innovationsmiljön i allokeringen av basmedel (Förslag kap 5.8.5). En viktig aktör för lärosätenas innovationsmiljö som utredningen inte tar upp är teknikparker som borde vara en naturlig del av lärosätenas implementering av kunskapstriangeln (”innovationsnoden”).
 - Vinnova delar inte utredningens förslag i kap 5.8.6 att öppna de akademiska innovationsstödjande systemen för entreprenörer och innovatörer utanför akademien. Den forskningsnära kommersialiseringsfasen har speciella förutsättningar pga. att forskarna normalt inte är entreprenörer och forskningsresultaten endast komponenter (eller ”ingredienser”) för ett antal potentiella affärer. Dessutom finns idag en mängd andra strukturer som inkubatorer, Drivhuset, Nyföretagarcentrum och Almis innovationsrådgivare etc för att ge rådgivning och stöd till innovatörer och entreprenörer utanför akademien. Vinnova bedömer att det är viktigare att utveckla existerande strukturer utanför akademien än att tvinga akademien/innovationskontoren att bredda sin målgrupp. Däremot stödjer Vinnova att ”det akademiska skafferiet”

av forskare och forskningsresultat öppnas för externa entreprenörer och företag så att forskningsinspirerad kommersialisering sker där entreprenörer/företag samskapar (*eng co-create*) innovativa affärer och får stöd av inkubatorer och företagsrådgivare i den processen. Vinnova har exempelvis initierat initiativ där innovationskontor och inkubatorer under 2017-2018 kommer att integrera sina processer och skapa gemensamma lärandeprocesser.

- Tillgången till kapitalintensiva innovationsinfrastrukturer har remissvaret tagit upp tidigare och följaktligen stödjer Vinnova utredningens förslag i kap 5.8.7 att se över behoven av operativt stöd vid användningen av fysisk infrastruktur. Uppdraget måste dock ske i samband med att ersättningsmodeller och former för åtkomst till infrastrukturen utformas. Vinnova föreslår också att ett samlat uppdrag kring infrastrukturer omfattar tillgång till infrastruktur som finns inom akademien och teknikparker.
- Utredningen begränsar sin analys och sina förslag kring immateriella tillgångar till immateriella rättigheter, "lärarundantaget" och skyddsfrågor/intrångsprocesser. Som remissvaret tidigare påpekat så lämnas därmed ett antal viktiga områden obehandlade. Med en liten justering av förslaget i kap 5.9.2 dvs. stärka SMFs möjligheter att få stöd för affärsstrategisk hantering av immateriella tillgångar så skulle förslaget sammanfalla med det regeringsuppdrag PRV och Vinnova för närvarande genomför.
- Vinnova stödjer utredningens förslag kap 5.9.3. att underlätta kompetensinvandring genom snabbare och effektivare hantering av rekryteringsärenden

Om främjarsystemet (kap 6)

Vinnova välkomnar och uppskattar utredningens sammanställning av det s.k. främjarsystemet. Utredningens sammanställning visar på en ganska komplex och bred uppsättning insatser som spänner över en rad olika mål- och politikområden. Remissvaret fokuseras på de åtgärder som är direkt inriktade på innovation och förnyelse av näringsliv och samhälle.

Utredningen presenterar en problembild som sedan utgör utgångspunkter för de förslag man presenterar. Vinnova anser emellertid inte att problembilden tar hänsyn till följande aspekter som rör innovationsutveckling och utveckling baserat på ny kunskap/teknik:

1. En evolutionär och experimentell syn på utvecklingen av innovation och nya marknader

Att utveckla innovation och företag baserat på ny teknik eller ny kunskap kan inte liknas vid att bygga vägar, inrätta skolor eller starta tjänste- eller varuproduktion för uttalade samhälls- eller marknadsbehov. De senare utvecklingsprojekten kan ha risker, men de är oftast kalkylerbara, erfarenheter finns som gör prediktion baserat på analys och planering möjlig. Utvecklingen av innovation och nya marknader är till sin natur genuint osäkra. De utvecklas genom olika typer av försök och genom lärande där ingen på förhand kan avgöra vad som kommer att lyckas. Variabler som normalt används i utvärderingar är inte normalfördelade² utan starkt snedfördelade och exponentiellt fördelade

(eng. *power law distributed*) vilket skapar stora problem för traditionell verksamhetsplanering baserat på prediktiv målstyrning och kalkyler om framtida effekter. Forskning³ visar exempelvis att inte ens de bästa och mest erfarna riskkapitalisterna är bra på att bedöma framgångar eller avkastning av olika investeringsobjekt utan tillämpar därför etappvisa investeringar för att "avslöja" vilka portföljbolag som är eller kommer att bli framgångsrika – dvs. de tillämpar en lärandeprocess inom ramen för den portfölj av investeringar som fonden ger möjlighet till. En växande skara forskare ser på motsvarande sätt policyutveckling som genuint osäker, omgärdad av "lömska problem" och föremål för effekter som inte kan kalkyleras på förhand. Policyutveckling behöver därför bli mer "experimentell" och bygga på adaptiva lärandeprocesser, snarare än på analys, kalkyl, planering och efterföljande effektutvärdering mot uppsatta mål.

2. En systemisk syn på finansiering av innovation och entreprenörskap

De instrument eller former av främjande som utredningen tar upp verkar inte i isolation. Varje instrument utformas och tillämpas i ett system med både privata och offentliga initiativ, samverkar med andra privata och offentliga instrument och påverkas av policyutveckling på EU-, nationell och regional nivå. Instrumenten och initiativen påverkar således varandra, ibland negativt, ibland positivt, men påverkas också av s.k. nätverkseffekter dvs. av det beteende som skapas genom de interaktioner en entreprenör eller företag har med andra aktörer i systemet. "Avkastningen" eller samhällsnyttan av t.ex. ett FoU-bidrag till ett SMF är helt beroende av möjligheterna för bolaget att exploatera FoU-investeringen vilket i sin tur beror på en rad andra aspekter i och utanför främjarsystemet. Detta gör att enskilda insatser, speciellt i tidiga faser av innovationsutveckling eller i utvecklingen av ett nystartat företag, är svåra att utvärdera i isolation utan måste ses i ett systemiskt sammanhang. I viss mån indikerar utredningen detta genom förslaget till bättre samordning av och koordinering mellan de statliga aktörerna men utredningen brister i redovisningen av de systemiska utmaningarna. Om en systemisk syn på främjarsystemet tillämpas måste ett antal aspekter adresseras samtidigt. I fallet med riskkapital samspekar en rad olika faktorer när det gäller möjligheterna att behålla företagen och deras tillväxt i Sverige. Exempel på aspekter är: exitmöjligheter i Sverige, tillgången till och värdekedjan av finansiärer/investerare/kapitalägare, tillgången till och kvalitén hos företag som är mogna för investeringar, fondernas storlek etc. Respektive aspekt kräver olika typer av interventioner och systemet kräver oftast att flera av dem samexisterar och samverkar för att helheten ska bli effektiv.

Vinnova delar alltså utredningens syn att utvärderingen av innovationspolitiska insatser behöver förbättras men delar inte utredningens slutsatser kring anledningen till

² Se exempelvis Crawford et.al: *Power law distribution in entrepreneurship: Implications for theory and research*, (Journal of Business Venturing, 2015) där man testade 49 variabler som används vid utvärderingar och analyser av entreprenörskap och företagsutveckling. 48 av 49 variabler var mycket skevt fördelade och uppvisade exponentiell fördelning snarare än normalfördelning.

³ Se exempelvis Kerr et.al: *Entrepreneurship as experimentation*, Journal of Economic Perspectives – vol 29 -Summer 2014

problemen och är skeptisk till flera av de förslag utredningen tar upp kring mål, samhällsekonomiska kalkyler och effektutvärderingar. Vinnova upplever att dessa förslag och motiven till förslagen bygger på teorier och modeller som är mycket svåra att tillämpa på evolutionära, komplexa och experimentellt drivna ekonomier⁴. Exempelvis tar utredningen bara upp målformuleringar och utvärderingar som ett sätt att bedöma den "investering" staten gör. Syftet med mål, kalkyler och utvärderingar är enligt utredningen att bedöma alternativ användning av skattemedel. En följd av detta är också att utvärderingen av "avkastningen" bör göras av andra organisationer än den investerande organisationen. Detta är konsekvent och logiskt. Men om hänsyn tas till karaktären hos utvecklingen av innovationer och marknader drivna av ny kunskap/teknik så kanske det viktigaste syftet med utvärderingen är det lärande som exempelvis Vinnova behöver för att förstå om insatsen fungerar och hur den ska anpassas för att bli effektivare givet det systemiska sammanhang i vilket insatsen verkar. En annan effekt av insatser inom ett experimentellt system med snedfördelade och exponentiellt fördelade (*eng. power law distributed*) variabler är att de skapar problem för klassiska kontrafaktiska utvärderingar som exempelvis bygger på tvillingstudier.

En systemisk ansats bör också utvärdera balansen mellan olika insatser. Balansen mellan olika insatser är dock svår att avgöra, speciellt som olika organisationer "äger" och förvaltar olika instrument. Här välkomnar Vinnova utredningens förslag på bättre samordning och koordinering av insatser och organisationer.

Vinnovas syn på övriga förslag för att göra främjarsystemet effektivare

- *Konsolidering av stöden till färre men mer omfattande program och insatser.*
Vinnova delar utredningens syn att de statliga insatserna generellt sett bör vara färre och större för att undvika fragmentering och ineffektiv resursanvändning. Inriktningen får dock nyanseras så att den inte tolkas fel – dvs. att stora program ska satsa på stora projekt. Systembehov kan kräva initieringen av ett antal olika projekt och flera olika samverkande insatser. Om stora program ska etableras bör de vara systemiskt inriktade och tillåtas initiera flera samspelande insatser. Vad gäller utvärderingar så gäller de kommentarer som gjordes tidigare i detta kapitel kring utvärderingar och den experimentella ekonomin.
- *Utveckla verksamt.se.*
Vinnova välkomnar förslaget att utveckla verksamt.se till en mer heltäckande informationskälla där åtminstone de statliga stödinsatserna redovisas, inklusive deras relationer. Förslaget att inkludera privata initiativ kräver en öppenhet och möjlighet för alla privata aktörer att exponera sina erbjudanden på ett likartat sätt. Klarar man av öppenhet och kvalitetssäkring så välkomnar Vinnova även detta. En modern digital plattform bör också klara av att täcka större delen av den rådgivning som är av ren informationskaraktär⁵.

⁴ En bra genomgång av implikationerna av en ny syn på policyutveckling ges i *Complex new world – translating new economic thinking into public policy*, IPPR 2012 (Institute for Public Policy Research)

⁵ Vinnova föreslår att stödinsatser som klassas som rådgivning delas upp i sådana som handlar om mer renodlad information (tar inte ställning för den som söker hjälp utan ger bara information) och rådgivning där man agerar å företagets vägnar (hjälp till att skriva ansökningar, agerar affärscoach, företagskonsulting etc). Motivet är att dessa tjänster representerar olika parter och hanteras därmed olika ur statsstödsynpunkt.

den 27 januari 2017

- *Förslag på statliga efterfrågedrivande insatser: (i) Öka användningen av offentlig upphandling för att lösa samhällsutmaningar och stimulera innovation, samt (ii) Introducera ett efterfrågedrivet upphandlingsprogram som bidrar till kommersialisering av ny kunskap.*

Vinnova har under en längre tid förespråkat och arbetat med innovationsupphandling som en viktig insats för att driva efterfrågan och användning av innovation. Vinnova vill dock lyfta två aspekter kring upphandling som är avgörande för dess betydelse för entreprenörskap och innovation: (i) behovet av innovationsutvecklingsprocesser som bas i upphandlingen. Att köpa baserat på behov eller funktion och samtidigt ge utrymme för tjänster och varor man inte specificerat kräver andra former än traditionell upphandling baserat på krav- och egenskapsspecifikationer. Processer som tagits fram för öppen innovation lämpar sig bättre för dessa situationer än traditionella upphandlingsprocesser.

(ii) Vill man driva utvecklingen av små och medelstora företag genom innovationsupphandling (vilket t ex SBRI i UK har som syfte) och inte bara lösa behov hos en offentlig organisation så behöver insatsen utformas med tanke på detta. Exempelvis blir skalbarheten i affären viktig vilket implicerar att företaget måste äga alla immateriella tillgångar ifall det handlar om för-kommersiell upphandling, att potentialen hos affären bedöms, inte bara möjligheten att lösa den offentliga organisationens problem etc. Detta innebär att upphandlingen måste involvera en bredare expertis än den som den upphandlande organisationen normalt besitter.
- *Låt Upphandlingsmyndigheten ha en stödfunktion gentemot andra myndigheter och upphandlare.*

Innovationsupphandling kräver stöd och en bredare uppsättning kompetenser än den upphandlande organisationen normalt besitter (se föregående punkt). Vinnova stödjer förslaget att ge Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag att se över stödbehoven och i detta uppdrag se över vilka andra myndigheter som kan bistå den upphandlande organisationen med både processkunskap och utvärderingskunskap. Vinnova är en av de myndigheter där expertis kan erhållas för detta.
- *Fokusera statens finansieringsinsatser till tidiga skeden.*

Vinnova stödjer förslaget att fokusera finansieringen till tidiga skeden i utvecklingen av innovationer och företag. I detta arbete behöver portföljen av instrument ses över så att allt fokus inte hamnar på exit-drivet (institutionaliserat) riskkapital. Bidrag, mjuka lån, och lån specialiserade mot företag med i huvudsak immateriella tillgångar, ägarkapital etc. bör alla balanseras och finnas med i den portfölj staten erbjuder små och medelstora företag.
- *Redovisa främjandeinsatserna på ett transparent sätt.*

Redovisningen av vilka insatser som finns, deras tillämpning och vem som ansvarar för vad anser Vinnova hanteras i vidareutvecklingen av *verksamhet.se*. Förslaget fokuserar på redovisningen av förväntade och verkliga utfall, dvs. resultatet av de utvärderingar som görs. Här hänvisas till de kommentarer som Vinnova gjort tidigare kring svårigheterna med traditionella ”mekaniska” utvärderingar mellan mål-utfall. Målet med det transparenta redovisningen

den 27 januari 2017

borde ha som huvudmål att (i) bidra till ett gemensam lärande kring statliga insatser generellt och de egna i synnerhet (ii) underlätta systemiska utvärderingar där resultat och utfall för olika typer av utsnitt (företagstyper, sektorer, geografi, statsstödstyp etc.) kan filtreras ut oberoende av vilken statlig organisation som svarat för finansieringen/investeringen. (iii) skapa en plattform för forskare att genomföra studier och analyser av statliga insatser. Vinnova välkomnar en sådan redovisning så länge sekretess och konfidentialitet efterlevs/upprätthålls.

Om konsekvensbeskrivningen (kap 7)

Vinnova har inga särskilda kommentarer på de belopp som presenteras utan anser att underlaget för bedömningen av dessa belopp är för svagt beskrivna. I samband med beslutet att genomföra något av förslagen bör en med detaljerad analys av kostnaderna för förslagens genomförande tas fram.