

KAPITEL VIII

FORSKNINGS- OG ERHVERVS- POLITIKKENS PERSPEKTIVER

Rammebetingelser i stedet for detailstyring

Det er veldokumenteret, at produktivitet og viden er de centrale drivkræfter for vækst og beskæftigelse. Hvordan understøtter forsknings- og erhvervspolitikken da skabelsen af produktivitetens fremskridt og viden? En række undersøgelser i nærværende rapport og andetsteds peger på, at forsknings- og erhvervspolitikken ikke bør detailstyres, men at fokus i stedet bør være på at styrke rammebetingelserne. Undersøgelserne viser, at:

- Det er vanskeligt præcist at identificere de specifikke kilder til øget produktivitet.
- Det er ikke muligt at identificere en sammenhæng mellem geografiske klynger, dvs. en specialiseret erhvervsstruktur, og produktivitetens vækst.
- Virksomheder lokaliseret tæt på universiteter og højere uddannelsesinstitutioner har ikke ekstraordinær gevinst heraf i form af højere produktivitetens vækst.
- Arbejdsstyrkens kvalifikationer er vigtige for produktivitetens vækst.
- Forudsætningen for, at højproduktive virksomheder kan vokse, er, at virksomheder i tilbagegang frigør arbejdskraft og andre ressourcer.

Hvem bærer risiko ved fleksibilitet?

Gode rammebetingelser inkluderer gode betingelser for produktion og udnyttelse af viden samt tilstrækkelig adgang til kapital for nystartede virksomheder. Et yderligere aspekt ved gode rammebetingelser er, at erhvervslivets barrierer for omstilling er mindst mulige. Hensynet til en høj grad af fleksibilitet for erhvervslivet ved tilpasninger af beskæftigelsen rejser spørgsmålet om, hvem der skal bære omkostningen herved i form af risiko for længerevarende ledighedsperioder og tab af erhvervsevne og udstødelse fra arbejdsmarkedet. Det er ønskværdigt at få etableret forsikringsordninger mod disse risici, uden at mulighederne for tilpasning og fleksibilitet

reduceres. I *Dansk Økonomi, efterår 2002* er der argumenteret for justeringer i en række af de eksisterende forsikringsordninger for at sikre en bedre balance mellem risikoafdækning og incitamenter: Det kan eksempelvis ske ved at indføre en aftagende profil i dagpengeydelse over tid. Dermed vil den økonomiske tilskyndelse til at finde arbejde for alle blive forbedret, samtidig med at forsikringselementet bibeholdes for de kortsigtsledige.

Vigtige balancepunkter

Der er en lang række andre vigtige balancepunkter i forsknings- og erhvervspolitikken, ud over afvejningen mellem fleksibilitet for erhvervslivet og ledigheds- og udstødningsrisici

- Hvordan stimuleres den økonomiske udvikling i enkelte brancher og regioner, uden at dette sker på bekostning af den økonomiske udvikling i andre brancher og regioner?
- Hvordan tilrettelægges arbejdsdelingen mellem forskning og erhvervsliv, så viden kan spredes og dermed “nyttiggøres”, uden at produktionen af viden styres af kortsigtede erhvervsinteresser, og uden at den producerede viden monopoliseres i enkeltvirksomheder?
- Hvordan styrkes store virksomheders muligheder for at udvikle og bruge viden, uden at det går ud over små og mellemstore virksomheders muligheder?
- Hvordan designes offentlige tilskud til og skattefradrag for erhvervslivets forskning og udvikling (FoU), så de samfundsøkonomisk mest rentable projekter gennemføres, uden at den offentlige støtte fortrænger private initiativer?
- Hvordan kan det offentlige udbedre imperfektioner på de finansielle markeder i forhold til långivning til nyetablerede og vidensintensive virksomheder, uden at den offentlige långivning fortrænger eksisterende, privat långivning?

I det følgende sammenfattes konklusionen fra de forudgående kapitlers analyse af disse forhold.

Erhvervspolitikken bør ikke forsøge at

Analyser i rapporten viser, at der ikke empirisk kan påvises et effektivitetsmæssigt grundlag for, at det offentlige skal fremme

fremme eller forhindre klynger

en bestemt erhvervsstruktur på regionalt niveau. Virksomhederne lokaliseret i en region opnår ikke højere produktivitetsvækst som følge af, at regionen er særligt højt erhvervsmæssigt specialiseret eller meget diversificeret. Analyserne understreger, at erhvervsmæssige satsninger på bestemte brancher og regioner fra offentlig side er problematiske. Det skyldes, at det er meget vanskeligt på forhånd at identificere de brancher og regioner, det vil være hensigtsmæssigt at støtte. Omvendt peger resultaterne i retning af, at rammevilkår såsom tilstedeværelsen af faglært og højtuddannet arbejdskraft er vigtige for den erhvervsmæssige udvikling. Erhvervspolitikken bør derfor i højere grad rettes mod at sikre gode rammevilkår for erhvervslivet end mod at fremme eller holde hånden under udvalgte brancher og regioner. Det skal dog understreges, at offentlig regulering af den regionale erhvervsudvikling kan begrundes i andre hensyn end hensynet til øget produktivitetsvækst, bl.a. regionale fordelings- og miljømæssige hensyn.

Erhvervspolitikken bør generelt ikke støtte skrantende brancher

Internationale undersøgelser viser, at reallokering af ressourcer bidrager til øget produktivitet. Det sker primært i form af, at lavproduktive virksomheder forlader markedet. Dynamikken på markedet bidrager således til at allokere ressourcerne bedst muligt. Samtidig er variationen i virksomhedernes produktivitet stor, hvilket tilsiger, at erhvervspolitikken ikke skal målrettes bestemte brancher. Politiktiltag skal generelt undgå direkte støtte til skrantende brancher og virksomheder.

Reallokeringens struktur- og konjunkturafhængighed

Analyser i rapporten viser, at niveauet for branchers reallokering af job varierer med strukturelle forhold i branchen og konjunktursituationen. Der viser sig en svag tendens til, at reallokeringen er højest i perioder med lav BNP-vækst, hvilket er problematisk, fordi det netop er i perioder med lav vækst, at det kan være svært for afskedigede at finde ny beskæftigelse. Samtidig kan en for lille jobdestruktion i højkonjunkturer give anledning til, at der ikke bliver frigivet tilstrækkeligt med ressourcer til de mere effektive virksomheder.

Problematiske med detailstyring

Den offentlige sektor har visse muligheder for direkte at påvirke virksomhedernes dispositioner og dermed reallokeringen. Det kunne ske ved at lægge afgifter på jobdestruktion i lavkonjunkturer. En sådan form for detailstyring stiller dog

betydelige informationskrav, for at doseringen med hensyn til tidspunkt og størrelse bliver hensigtsmæssig. Der er således en reel risiko for, at et sådant tiltag gør mere skade end gavn. Der kan endvidere være en tendens til, at de jobskabende tiltag gennemført i en lavkonjunktur kan være svære at afvikle i en højkonjunktur. Generelt må det derfor frarådes at gennemføre sådanne tiltag.

Efterspørgslen påvirker tilgangen til efterløn og førtidspension

Analyser i rapporten viser, at der er en større afgang til førtidspension og efterløn fra virksomheder, der skærer ned i medarbejderstaben. Personer, der ellers ville blive på arbejdsmarkedet, forsvinder således ud af arbejdsstyrken. Ved større nedskæringer eller virksomhedslukninger skal arbejdsmarkedsrådene varsles, og de er ansvarlige for efteruddannelse mv., der skal sikre beskæftigelse til fyrede. Disse ordninger kan dog ikke forventes at løse problemet.

Subsidier på subsidier?

Efterlønsordningens popularitet, det politiske ønske om at opretholde ordningen og merledigheden for de ældre aldersgrupper har ført til overvejelser om at subsidiere beskæftigelsen for disse grupper. Tanken er åbenbart, at for at modvirke effekten af subsidier til tidlig tilbagetrækning vil man indføre endnu flere subsidier. Analyserne i rapporten viser, at efterspørgselssiden har en vis betydning for overgangen til efterløn. Subsidier til ældre aldersgrupper vil derfor kunne give anledning til en lavere tilgang til efterlønsordningen. Men der vil til gengæld være andre omkostninger forbundet med en sådan ordning. Dels skævvrides beslutningen om ansættelse af arbejdskraft til fordel for ældre, hvilket indebærer en inoptimal anvendelse af arbejdsstyrken. Dels er det ikke oplagt, at de samfundsmæssige omkostninger ved firing er højere for ældre. Selvom der er større chance for, at yngre finder et job, kan der stadig være en risiko for længerevarende ledighed forbundet med en afskedigelse. Det giver anledning til et tab af produktivitet (i den mest ekstreme situation ender personen på førtidspension), et tab, der vil være gældende i en stor del af det resterende arbejdsliv. Det sidste tilsiger, at yngres ledighed kunne være mere problematisk.

Efterlønnen dræner arbejdsstyrken og

Analyser viser, at en meget stor del af overgangen til efterløn sker fra beskæftigelse. Det er ikke kun nedslidte og lavtlønne-

forringer ældres værdi på arbejdsmarkedet

de, der benytter ordningen. Efterlønsordningen kan endvidere være med til at forringe beskæftigelsesmulighederne for ældre lønmodtagere, da arbejdsgiverne vil være mindre tilbøjelige til at ansætte og fastholde medarbejdere, der snart har mulighed for at gå på efterløn. Som fremført i *Dansk Økonomi, efterår 2002*, er der gode argumenter for at afvikle efterlønnen. Ordningen er ikke målrettet mod at sikre nedslidte personer et acceptabelt forsørgelsesgrundlag; den rolle bør varetages af førtidspensionssystemet. Administrationen af det nuværende førtidspensionssystem er sandsynligvis påvirket af eksistensen af bl.a. efterløn, og det er tænkeligt, at kriterierne for tildeling af førtidspension til de 60-64-årige skal tages op til revurdering i forbindelse med en afskaffelse af efterlønnen.

Det offentlige har vigtig rolle i innovationsprocessen

Viden har karakter af at være et offentligt gode. Den enkelte virksomhed vil derfor ikke i tilstrækkeligt omfang have incitament til at producere viden. Uden en offentlig indsats vil det medføre, at det samlede niveau for privat vidensproduktion bliver for lavt i forhold til, hvad der er samfundsmæssigt optimalt. Det offentlige kan således være en væsentlig drivkraft i innovationsprocessen ved at bidrage til at sikre offentlige institutioner og det private erhvervsliv de rette incitament til og muligheder for at skabe, sprede og anvende ny viden.

Behov for flere ressourcer til FoU

I en international sammenligning af indsatsen af forskning og udvikling (FoU) i Danmark i mange henseender placeret i midtergruppen. Det gælder både med hensyn til omfanget af FoU og med hensyn til resultaterne af FoU-indsatsen. Internationale undersøgelser peger på, at det aktuelle danske niveau for FoU på 2,4 pct. af BNP, hvoraf det offentlige varetager 0,66 pct. af BNP, synes at være under det hensigtsmæssige niveau. Fastlæggelse af dette niveau er dog forbundet med betydelig usikkerhed.

Problematisk at FoU i offentligt regi stagnerer

Ifølge Barcelona-målsætningen skal FoU-indsatsen i EU inden 2010 nærme sig 3 pct. af BNP, hvoraf ca. en tredjedel skal udføres i offentligt regi. Det er positivt, at der er bestræbelser for at løfte de samlede FoU-investeringer i Europa, men den konkrete fordeling mellem offentlig og privat forskning synes ikke at være hensigtsmæssig for Danmark. Den danske erhvervsstruktur med relativt mange små og mellemstore

virksomheder indebærer således, at et begrænset antal virksomheder har tilstrækkelige ressourcer til selv at udføre FoU. Dette taler for, at det offentliges andel bør overstige en tredjedel. I de senere år er den offentlige sektors FoU-indsats som andel af BNP imidlertid stagneret i Danmark. Det er en problematisk udvikling, idet en væsentlig del af den generelle basisviden, som erhvervene efterspørger, bliver produceret i offentligt regi. En øget FoU-indsats i erhvervslivet kan derfor ikke nødvendigvis kompensere for stagnationen i den offentlige FoU. Samlet set er det derfor en stor udfordring at opfylde Barcelona-målsætningen. Det eksakte tidspunkt for at nå Barcelona-målsætningen er imidlertid ikke afgørende. Målsætningen bør i stedet anvendes som en langsigtet plan for at skabe de rette rammer for offentlig og privat videnproduktion. Klarhed om den langsigtede indretning af forskningspolitikken vil således sikre en øget kapacitet til produktion og anvendelse af viden, ikke bare i Danmark, men i Europa.

**Offentlige
forskningsresultater
bør som
hovedprincip ikke
patenteres**

En række nyere politiktiltag, bl.a. loven vedrørende patentering af offentlige forskningsresultater, har til formål at stimulere en hurtig og effektiv spredning af offentlig forskning ved et øget samspil med det private erhvervsliv. Offentlige forskningsresultater er imidlertid et skattefinansieret offentligt gode og bør derfor som hovedprincip ikke patenteres. To forhold kan dog tale for, at universiteter og andre højere læreanstalter patenterer nogle af deres forskningsresultater. For det første kan den videre forretningsmæssige udvikling af det offentlige forskningsresultat kræve yderligere investeringer, og sandsynligheden for, at dette vil ske, stiger, hvis en virksomhed kan opnå enerettighederne til denne viden. For det andet kan succesfuld kommercialisering af viden frembragt på universiteter forudsætte "opfinderens" videre involvering. Et universitets tilskyndelse til at frigive en medarbejder øges, hvis det modtager indtægterne fra patentet.¹ Stigende kommercialisering af offentlig forskning bør imidlertid ske efter en meget nøje afvejning, da denne udvikling kan ske på bekostning af den langsigtede grundforskning og dermed innovationsaktiviteten

- 1) Risikoen for, at udenlandske virksomheder anvender forskningsresultaterne før danske virksomheder, kunne også tale for patentering af offentlige forskningsresultater.

på længere sigt. Grundforskningen må således forventes i højere grad at blive trukket i retning af erhvervslivets aktuelle fokusområder, hvilket ikke nødvendigvis vil være sammenfaldende med de forskningsemner, der kan forventes at give høje samfundsøkonomiske afkast på længere sigt.

Offentlige forsknings- institutioner og produktivtetsvækst

Analysen i rapporten finder ikke nogen isoleret effekt på virksomheders produktivtetsvækst af at ligge i en region med en høj koncentration af forskningsinstitutioner. Der er således ikke tegn på, at udflytning af disse institutioner i sig selv øger produktivtetsvæksten i modtagerregionen i forhold til i andre regioner. Tegn på, at institutionerne ikke i sig selv bidrager til produktivtetsvæksten blandt de nærliggende virksomheder, kan fortolkes således, at der er et behov for øget videnoverførsel fra forskningsinstitutioner til virksomheder. Men en anden mulig fortolkning er, at institutionerne allerede spreder viden på en sådan måde, at geografisk afstand ikke er en barriere for virksomhedernes brug af forskningsbaseret viden.

Øget samspil mellem offentlig og privat kan skævvride videnspredningen

Universitetsreformen, reformen af forskningsrådene, herunder det planlagte Strategiske Forskningsråd, og den kommende samspilshandlingsplan har bl.a. til hensigt at øge det offentligt-private samspil. Det kan ske i form af, at virksomheder rekvirerer FoU hos offentlige forskningsinstitutioner eller finansierer FoU i fællesskab. Denne udvikling kan bidrage til en større emnemæssig styring af den offentlige forskning. Derudover kan det føre til en øget, men skæv, videnspredning, hvis det primært er større virksomheder, der lægger beslag på de offentlige ressourcer, da små og mellemstore virksomheder ofte ikke har tilstrækkelige ressourcer til at indgå i et offentligt-privat samspil.

Brobyggere er vigtige i formidlingen af viden

Analysen i rapporten viser tegn på beskedne afsmittende effekter af FoU mellem danske virksomheder, mens en række internationale undersøgelser identificerer tydelige tegn på videnspredning. Det understreger betydningen af at understøtte mekanismer, der fremmer virksomheders introduktion af ny viden og teknologi. De Godkendte Teknologiske Serviceinstitutioner synes at være et hensigtsmæssigt instrument i relation til at øge videnspredningen. GTS-institutionernes ydelser må som udgangspunkt forventes at være rettet mod det samlede

erhvervslivs behov. Det bør ikke mindst gælde de små og mellemstore virksomheder, hvor de fleste næppe har den tilstrækkelige volumen til at udføre selvstændig FoU og samarbejde med universiteter. Derfor er det problematisk, at de statslige tilskud til GTS-institutterne er blevet reduceret i de senere år.

Isbryderordning: Akademikere i små virksomheder

En mulighed for at understøtte små og mellemstore virksomheders kapacitet til at tilegne sig og udnytte ny viden vil være at indføre en art isbryderordning for ledige højtuddannede. De nuværende isbryderordninger er rettet mod specifikke grupper på arbejdsmarkedet og har ikke et erhvervspolitisk sigte. Fordelene ved en isbryderordning, der skal kanalisere højtuddannede ind i små og mellemstore virksomheder, bør dog afvejes mod, at højtuddannede kan fortrænge andre uddannelsesgrupper fra opgaver, som de andre uddannelsesgrupper er bedre til at varetage. Hertil kommer, at effekten af hidtidige isbryderordninger ikke er systematisk evalueret.

Uddannet arbejdskraft vigtig for anvendelse af viden

Analyser i rapporten peger på, at tilstedeværelsen af faglærte og personer med videregående uddannelse har betydning for produktivitetsvæksten. Uddannelse af en person øger vedkommendes egen produktivitet, men øger også produktiviteten for kollegerne og andre, der har kontakt med vedkommende. Det indikerer, at en forøgelse af antallet af personer med faglært eller videregående uddannelse kan have en gavnlig erhvervspolitisk virkning. Det gælder både for regional erhvervsfremme og i den internationale konkurrence om at tiltrække virksomheder, hvor evnen til at skabe og bruge viden er essentiel. For at fremme udkantsområdets økonomiske vilkår er det vigtigt at fremme den geografiske mobilitet af personer med videregående uddannelse.

Skattefradrag øger investeringer i FoU

Analyser finder positive afsmittende effekter af private investeringer i FoU på andre virksomheders produktivitet. Samtidig sandsynliggør danske og internationale undersøgelser, at der er en positiv sammenhæng mellem skattemæssige fradrag for FoU-udgifter og virksomhedernes investeringer i FoU. Samlet set taler dette for offentlig støtte til skattefradrag for virksomhedernes FoU-udgifter. Subsidiert FoU må i høj grad forventes at blive anvendt af større virksomheder inden for

fremstillingsindustrien, hvor hovedparten af FoU-aktiviteten udføres. Den nuværende to-årige forsøgsordning, hvor virksomhederne kan fratække 150 pct. af udgifter, der går til FoU-køb foretaget hos offentlige forskningsinstitutioner, har en lav udnyttelse. Betingelserne, der er knyttet til FoU-skattefradraget, synes at være for restriktive, bl.a. krav om køb af ydelser hos danske forskningsinstitutioner. Betingelserne bør fokusere på at minimere risikoen for omfakturering af virksomhedernes udgifter.

Danmark placeret i midten i forhold til iværksættere

Iværksættere kan være vigtige for vækst og beskæftigelse, hvis de er mere fleksible eller bedre til at anvende ny teknologi end eksisterende virksomheder. Analyser i rapporten viser, at i en international sammenligning er niveauet for iværksætteraktivitet og de erhvervsmæssige rammebetingelser for iværksættere i Danmark i mange henseender placeret i midtergruppen. Det gælder med hensyn til omfanget af iværksætteri, men også med hensyn til, hvor restriktive forholdene for nye virksomheder samlet set er.

Handlingsplan for iværksættere

Regeringen fremlagde i januar 2003 en handlingsplan for iværksættere. Initiativerne heri skal få flere til at etablere egen virksomhed og sikre, at flere nye virksomheder overlever og hurtigere kommer til at vokse. Sigtet er, at Danmark skal tilhøre de førende lande på iværksætterområdet i 2010.

Handlingsplanens overordnede sigte er diskutabelt ...

Det overordnede mål med handlingsplanen kan diskuteres. Både iværksættere og etablerede virksomheder bidrager til fornyelse i erhvervslivet, og der findes ikke entydig empirisk belæg for, at lande med mange iværksættere klarer sig bedre med hensyn til vækst, innovation og beskæftigelse. Umiddelbart er der altså ikke gode grunde til at yde direkte støtte til (dvs. bruge offentlige penge på) nystartede virksomheder i forhold til etablerede.

... men flere elementer kan forsvares

Initiativerne med offentlige subsidier er dog relativt begrænsede i handlingsplanen, og mange af de enkelte elementer virker fornuftige nok. Et eksempel er at samle rådgivning på et sted og skabe netværk, som iværksættere kan trække på.

Rådgivning har positive effekter

Rådgivning har potentielt to vigtige effekter. For det første kan iværksættere få et bedre grundlag for at udvikle deres ideer, og de kan mere generelt blive bedre i stand til at drive forretning. For det andet kan rådgivning afholde potentielle iværksættere fra at gå videre med dårlige projekter. I begge tilfælde forbedres nye virksomheders levedygtighed. Empiri bekræfter, at dette er tilfældet, da virksomheder, der har modtaget rådgivning, har en forøget sandsynlighed for overlevelse.

Kapitalmarkedet påvirkes på flere måder af initiativer

En afledt effekt af bedre rådgivning og antagelig bedre forretningsplaner vil givetvis være at reducere problemer med at rejse kapital. Handlingsplanen indebærer også en mindre restriktiv konkurslovgivning, hvilket nedsætter kreditorbeskyttelsen. Dette trækker i retning af at øge problemerne med at rejse kapital, da investorerne højst sandsynligt vil kræve en større risikopræmie. Hvorvidt, afvejning mellem iværksætterhensyn og kreditorhensyn i dag er rimelig, kan ikke afgøres på det foreliggende informationsgrundlag. Argumentet for at lade iværksættere genstarte er, at de kan have været uheldige og trods alt have opnået gavnlig viden og/eller have bedre forudsætninger for at starte egen virksomhed end andre.

Iværksætterfond skal afhjælpe problemer med mangel på seed-kapital

Handlingsplanens initiativ vedrørende oprettelsen af en iværksætterfond skal afhjælpe problemer med mangel på kapital i de tidlige faser af opstarten af nye virksomheder. Situationen i dag afspejler, at investorer ikke kan få et afkast, der står mål med risikoen, og derfor vælger at placere deres investeringer andre steder. Mangel på kapital er en konsekvens af en markedsimperfektion, som eksempelvis kan skyldes asymmetrisk information mellem potentielle investorer og iværksættere, og offentlig indblanding kan under visse omstændigheder være velbegrundet med henblik på at hjælpe et selv bærende privat marked i gang.

Argumenter for mere permanent offentlig rolle på venturemarkedet

En mere permanent offentlig tilstedeværelse på venturekapitalmarkedet kan i visse tilfælde også begrundes. Ventureinvesteringer er behæftet med særlig stor risiko, og der kan være argumenter for, at staten skal bære en del af risikoen eller på anden vis belønne riskovillighed forbundet med denne type af investeringer. Hvis der er eksterne effekter af ventureinvesteringer, som private investorer ikke tager hensyn til, f.eks. i

form af øget spredning af viden og teknologi, kan en offentlig instans på venturekapitalmarkedet også have en mere vedvarende berettigelse.

Realistisk mål for VækstFonden?

VækstFonden har til formål at fremme innovation og fornyelse i erhvervslivet. Strategien er i dag at øge investeringsvolumen og derved bidrage til udvikling af nye projekter og virksomheder. Målet er at skabe det mest velfungerende marked for innovationsfinansiering i Europa. Dette synes urealistisk at nå, da der er en række andre barrierer for venturemarkedet i Danmark, bl.a. begrænsede muligheder for at afhænde modne selskaber. I rapporten er der ikke foretaget en egentlig vurdering af VækstFondens virke, da dette er for tidligt i forhold til den nye strategi, der trådte i kraft i 2001.

