

# Entreprenörskap och byråkrati

– hindras kreativa företag av reglerande myndigheter?

*Fredrik Svensson*

## Inledning

Det påstås ofta av näringslivets talesmän att byråkratin är ett stort problem för företag (Dagens Nyheter 2002-09-05). Samtidigt har staten vid flera tillfällen startat utredningar med syftet att undersöka hur företagens byråkratiska börda kan minskas (Svenska Dagbladet 2002-06-28). Det faktum att Sverige de senaste decennierna halkat ner på OECD:s välståndsliga ([www.ne.se](http://www.ne.se)) beror enligt många på att företagsklimatet inte är tillfredställande. Flera olika faktorer ingår i företagsklimatet som helhet, till exempel beskattning, arbetskraftens utbildning, byråkrati etc. I Svenskt Näringslivs ([www.kfakta.se](http://www.kfakta.se)) årliga undersökning om kommunernas företagsklimat ingår till exempel attityder, utbildning, skattesatser, byråkrati, infrastruktur etc. Priset att åtgärda dessa olika faktorer varierar dock och vissa verkar svåra att påverka överhuvudtaget. Det verkar finnas en uppfattning att, om man tar bort diverse byråkratiska regler, så har man förbättrat företagsklimatet näst intill gratis. Det finns således i den allmänna debatten i det närmaste en koncensus att byråkratin i Sverige är onödigt besvärlig och att dess omfattning bör minskas. Det verkar också vara självklart att om företagens byråkratiska börda minskas så kommer företagen att blomstra och växa. Som åtgärder för ett bättre företagsklimat hamnar generellt regelförenklingar och kortare handläggningstider högt på företagarnas önskelista (Karlsson 2002).

De samhällvetenskapliga undersökningar som gjorts tyder dock på att företagare i mycket liten utsträckning uppfattar byråkratin som ett betydande hinder. Enligt "Krångelsverige – myt eller sanning" så är myndigheternas reglerande verksamhet bara ett betydande problem för 15 procent av de 80 i undersökningen studerade företagen. Statens Industriverk belyser i samma skrift företagens byråkratiproblem med ett citat av Gustaf Lindborg; "Sjömannen ber icke om medvind. Han lär sig segla." (Statens Industriverk 1986). Företagarnas klagomål på byråkratin avfärdas med andra ord som gnäll.

Angående privatpersoner relationer till byråkratin redovisar Göran Ahrne statistik från SCB som anger att 39 procent av den vuxna befolkningen någon gång under året påstått sig blivit felaktigt eller orättvist behandlad av myndigheter, institutioner eller företag (Ahrne 1989). I en annan undersökning från 1984 svarar 46 procent att de eller någon i familjen haft besvär av byråkratiskt krångel de senaste tre-fyra åren (Ahrne 1989, sida 23-24). Statistik från 2002 jämför

privatpersoners tillfredsställelse med olika samhällssektorer, de offentliga myndigheterna är de mest kritiserade av alla samhällssektorer ([www.kvalitetsindex.org](http://www.kvalitetsindex.org)).

I en undersökning av Svenskt Näringsliv undersöktes kommunernas handläggningstider för bygglov och särskilda tillstånd. Enligt undersökningen varierar handläggningstiderna i kommunerna mellan 1 och 75 dagar för handläggning av ett bygglovsärende (Karlsson 2002).

Förhållandet mellan entreprenören, i motsats till vanliga företagare, och byråkratin problematiserades teoretiskt redan av Joseph Schumpeter som menade att den som vill göra något nytt stöter på en mängd problem som den vanliga företagaren inte har. Ett av dessa problem återfinns av vad Schumpeter kallar den sociala miljön vilken till viss del består av byråkratin (Schumpeter 1961).

I denna artikel kommer jag således att skilja på vanligt företagande och entreprenörskap för att svara på frågan om entreprenöriella företag har större problem med byråkratin än andra företag. Anledningen till detta är att det troligen är så att mogna företag med relativt statisk verksamhet har mycket små och få problem med byråkratin. Entreprenöriella företag är antagligen i högre grad beroende av byråkratin, då all ny verksamhet måste följa myndigheternas regler och då det ibland måste utfärdas särskilda tillstånd för nya typer av verksamheter.

Jag känner inte till någon empirisk undersökning som behandlar huruvida entreprenöriella företag har större problem med byråkratin än andra företag.

För att kunna besvara min fråga är det nödvändigt att definiera vad entreprenörskap och byråkrati är. Båda begreppen är mycket oklara och har flera möjliga definitioner. De vetenskapliga definitionerna av begreppen har dessutom svaga kopplingar till begreppens betydelse i vardagsspråket. Vissa menar att ett begrepps mångtydighet ger forskaren frihet att tolka det så det passar in i just det aktuella sammanhanget (Landström 1999, sida 130). Martin Albrow menar att samhällsforskare ofta beskylls för att uppfinna onödig terminologi för att dölja sin brist på idéer (Albrow 1979, sida 134). När det gäller entreprenörskaps och byråkratibegreppet tycks dock problemet vara det motsatta. Våldigt många olika vitt skilda fenomen har kallats entreprenörskap respektive byråkrati. Detta tyder på en brist på terminologisk uppfinningsrikedom snarare än på ett överflöd och gör det nödvändigt att reda ut vad begreppen kan betyda och vad de betyder i denna artikel.

## Syfte

Den rådande begreppsförvirringen gör att artikeln kan sägas ha två syften, för det första en begreppsutredning av de två ingående begreppen och för det andra en empirisk undersökning av byråkratiproblemets storlek för företagare respektive entreprenörer. Det första syftet har både en poäng i sig själv och är nödvändigt för det andra empiriska syftet.

Det empiriska materialet utgörs av en enkätundersökning som är besvarad av 123 företag från Strömsunds kommun. Strömsund är en glest befolkad kommun i Jämtland med drygt 13 000 invånare ([www.stromsund.se](http://www.stromsund.se)). Angående företagsklimatet i Strömsunds kommun hamnade den på tredje sista plats i Svenskt Näringslivs senaste undersökning av företagsklimatet i Sveriges 289 kommuner ([www.kfakta.se](http://www.kfakta.se)).

Nedan följer ett avsnitt om begreppens definitioner, avsnittet avslutas med denna undersöknings ”frågeställningsrelativa” definitioner av begreppen.

## Teoretiska utgångspunkter om entreprenörskap och byråkrati

### Entreprenörskap

Begreppen entreprenörskap och entreprenör kommer ursprungligen från det franska ordet ”entrepreneur” som betyder ”person som är aktiv och får något gjort” (Landström 1991).

När det gäller definitionen av entreprenörskapsbegreppet är det inte bara en fråga om var man empiriskt skall sätta gränsen mellan entreprenörskap och icke-entreprenörskap, se figur 1.

**Figur 1.** Gränsdragningen mellan entreprenörskap och icke-entreprenörskap avgör hur empiriskt vanligt förekommande entreprenörskap är.

Entreprenörskap---1-----2-----3-----icke-entreprenörskap

Om man som Joseph Schumpeter anser att entreprenörskap kan liknas vid att bygga en väg och icke-entreprenörskap vid att gå på vägen så sätter man gränsen vid 1. Detta leder till att entreprenörskap blir ett mycket ovanligt empiriskt fenomen. Schumpeters ”nya kombinationer” inträffar sällan.

Om man däremot anser att entreprenörskap är lika med nyföretagande (plus eventuellt växande företag) så sätter man gränsen vid 2 och entreprenörskap blir empiriskt betydligt vanligare.

Anser man att entreprenörskap är lika med företagande så sätter man gränsen vid 3 och entreprenörskap blir ett mycket vanligt empiriskt fenomen.

Men så enkelt är det inte. Vi vet nämligen fortfarande inte vad entreprenörskap är, vi vet bara vilka empiriska fenomen som kvalificerar. Efter genomläsning av litteratur om entreprenörskap kan jag identifiera fyra olika teoretiska betydelser av entreprenörskapsbegreppet. Dessa är entreprenörskap som: person, beteende, funktion och process. Nedan följer en beskrivning av dessa olika betydelser.

## *Person*

För att komplicera definitionsproblematiken ytterligare talas det också ofta om entreprenörer. Ofta blandas i texter "entreprenör" och "entreprenörskap" utan att förklara vad skillnaden eller kopplingen är.

Att använda entreprenörsbegreppet är ytligt sett mindre teoretiskt komplicerat, och det används också i många icke-akademiska sammanhang (Mölleryd 2000), till exempel i Stellan Björks "IKEA" (Björk 1998). Entreprenören är helt enkelt, enligt detta synsätt, en driftig person med speciella förmågor. Enligt Björk är entreprenören en person med en speciell förmåga. Till exempel en "sagolik intuition för affärer", "en ovanlig förmåga att arbeta på flera plan" etc. Björk anser till exempel att IKEA:s framgångar helt bygger på vad han kallar treenighet; ledaren, affärsidén och kulturen. Kamprad är ledaren, är mannen bakom affärsidén och är mannen vars värderingar använts som mall till företagskulturen. Personen Kamprad är allt för IKEA. Det talas också om andra "superentreprenörer" som likt Kamprad har exceptionella förmågor. Björk ger inte något utrymme för misslyckade entreprenörer. Entreprenören lyckas, en person med samma förmågor som inte lyckas faller således utanför entreprenörsdefinitionen.

Jag ser två huvudsakliga problem med "persondefinitionen". Det första gäller tidsperspektivet. Personlighetsdrag och förmågor kan rimligen inte variera särskilt mycket över tid. Entreprenörskapet blir då något konstant, en varaktig stämpel på individen, som en klass. Schumpeter menar å andra sidan att entreprenörer inte är en klass som arbetare eller kapitalister, utan ett tillfälligt tillstånd. För det andra anser jag att man måste skilja på personlighetsdrag/förmågor och faktiskt agerande. Att till exempel benämna någon entreprenör på grund av dess poäng på ett psykologiskt test kan inte vara rimligt om individen inte beter sig/handlar entreprenöriellt.

Jag ser dock inget problem med att använda entreprenörsbegreppet, men det måste då vara kopplat till entreprenörskapsbegreppet. Till exempel är det rimligt att kalla en person entreprenör som ofta beter sig på ett visst sätt.

Enligt persondefinitionen är entreprenören en person med speciell förmåga eller karaktär.

## *Beteende*

Att definiera entreprenörskap som ett beteende förekommer också i litteraturen, dock inte så ofta som persondefinitionen.

Thurik och Wennkers definierar entreprenörskap som "a type of behavior that concentrates on opportunities rather than resources". De skriver att entreprenörskap och småföretagande inte är synonyma begrepp men att de är besläktade och att de överlappar varandra. Entreprenörskap kan förekomma i stora såväl som i små företag och även på andra platser. Definitionen saknar avgränsning till sfärer utanför företagsfären, men jag antar att de tar detta för givet, då det inte finns

något i deras text som tyder på att de skulle finnas samhällsentreprenörer eller liknande (Thurik & Wennkers 2001). Empiriskt så menar Thurik och Wennkers att entreprenörskap manifesteras i skapandet av nya företag. Detta är naturligtvis en mycket pragmatisk lösning, nya företag registreras och är enkla att identifiera och det förekommer inga eller få tveksamma fall i en sådan operativ definition. Men de hävdar som sagt i anknytning sin teoretiska definition att entreprenörskap även förekommer i stora sedan länge existerande företag, så kopplingen är inte helt logisk.

Swedberg definierar entreprenörskap som "Innovative business behaviour" och verkar också vara en förespråkare av beteendedefinitionen även om det inte är så klart uttalat. Swedberg tycks vara mycket inspirerad av Schumpeter som menar att det som har betydelse är beteendet inte aktören (Swedberg 2000, sida 17). Aktören behöver inte vara en person den kan också vara en organisation. Alltså kan alla typer av aktörer vara entreprenöriella, ingen är så att säga diskvalificerad på förhand. Detta gör dock att det blir svårare att operationalisera definitionen till något som kan identifieras och undersökas empiriskt. Schumpeter ställer mycket höga krav på det beteende som ingår i hans entreprenörskapsbegrepp, det krävs nya kombinationer av "material och krafter". Entreprenörskap borde enligt Schumpeters definition vara ett mycket ovanligt fenomen. Företagande har egentligen inget med entreprenörskap att göra och företagande är som att gå på en väg och entreprenörskap som att bygga den. Inte heller nyföretagande är nödvändigtvis entreprenörskap, då de flesta nya företag bara kopierar redan existerande företag.

Fördelen med beteendedefinitionen är att den inte gör entreprenören permanent och att den inte utesluter icke-individ aktörer, till exempel stora företag.

Enligt beteendedefinitionen är entreprenören den person som betar sig på ett särskilt sätt.

### *Funktion*

Bland ekonomer har det varit populärt att undvika entreprenören som en individ av kött och blod, för att i stället se entreprenörskapet som en funktion i företaget eller i ekonomin i stort (Johannisson 1998, sida 3). Det finns således minst två varianter av denna definition; entreprenörskap har en funktion i företaget eller det har en funktion i ekonomin i stort.

Czarniawska-Joerge och Wolff (1991, sida 536) koncentrerar sig huvudsakligen på entreprenörskap som en funktion i organisationen. Det finns i organisationen tre typer av ledande funktioner; ledare, managers och entreprenörer. De har ett organisationsevolutionistiskt perspektiv och menar att de olika rollerna har olika stor betydelse i organisationens olika faser. Entreprenörsfunktionen skapar organisationen och finns innan de båda övriga. Czarniawska-Joerge och Wolff menar vidare att "Leadership is a symbolic performance. Management is

the activity of introducing order. Entrepreneurship is the making of entirely new worlds". Entreprenören skapar alltså världen, managern skapar ordning i den samma och ledaren styr genom att skapa en "illusion av kontroll".

De som anser att entreprenörskap är en funktion i ekonomin har ett makrooperativt perspektiv som ser samhället som ett system där entreprenörskap är en nödvändig eller nyttig del.

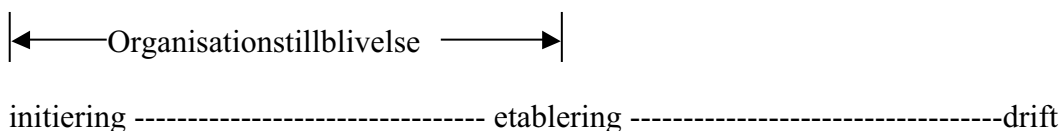
Enligt funktionsdefinitionen är entreprenören den person som innehar entreprenörsfunktionen i företaget eller i ekonomin.

### Process

Som en reaktion emot de individfokuserade definitioner av entreprenörskap som utvecklats inom beteendevetenskaperna har andra vetenskapsdiscipliner utvecklat alternativa definitioner (Landström 1999), en av dessa är processdefinitionen.

Gartner (1992) definierar entreprenörskap som "organizational emergence". Gartner fokuserar på vad han kallar "organisationstillblivelse", vilken består av initieringen och etableringen av organisationen.

**Figur 2.** Entreprenörskap som organisationstillblivelse, enligt Gartner.



Organisationstillblivelsen är alltså den process som skapar organisationen. Vilket leder till att undersökningsenheten blir något annat än nya företag, då det i processens början inte finns någon organisation. Undersökningsenhet blir i stället de aktiviteter som delvis föregår organisationens existens. Men Gartner skriver också om beteende, han menar att entreprenörskapsbeteendet skiljer sig ifrån organisationsbeteendet. Detta operationaliseras till att undersöka "managers" beteende och individuellt beteende i organisationstillblivelsen. Här blir det, tycker jag, lite oklart vad entreprenörskap är. Är det en process, som det tydligt definieras i artikelns början, eller är det ett beteende som förekommer i organisationstillblivelseprocessen? Som jag ser det kan entreprenörskap inte vara en process och ett beteende samtidigt. En process är bara något som sker över tid och är således ett begrepp som kan beskriva nästan alla samhällsliga fenomen. Beteende brukar å andra sidan definieras som ett handlingsmönster som är en funktion av person/agent och omgivning ( $B = f(P, O)$ ). Att definiera entreprenörskap som beteende hindrar å andra sidan inte att man talar om den process som beteendet ger upphov till, men entreprenörskap kan inte vara beteende och process.

Nackdelen med Gartners definition är alltså, som jag ser det, de tvetydiga definitionerna som inte är kompatibla. Däremot tycker jag att den process som

Gartner beskriver är ett mycket intressant fenomen att studera. Frågorna med denna utgångspunkt blir antagligen mycket olika de frågor som ställs utifrån persondefinitionen. Den operationella definitionen härledd ur den teoretiska processdefinitionen blir organisationstillblivelseprocessen. Empiriskt måste man då identifiera den första tanke som initierade organisationen, vilket naturligtvis är svårt. Det måste således bli en fråga om att i efterhand rekonstruera processen. Det finns dock möjligheter att i processens relativa början identifiera de aktörer som driver processen, till exempel via de organisationer som hjälper personer att starta företag (till exempel ALMI).

Kan man tala om entreprenörer om man definierar entreprenörskap som en process? En entreprenör är en individ. Entreprenörskap är en process. Går det ihop? Ja, det tror jag. Entreprenören kan vara den person som driver processen. När processen upphör förlorar individen sin "entreprenörsstatus".

Om man bortser från Garters organisationstillblivelseavgränsning så skulle man kunna tänka sig att andra processer också är tecken på entreprenörskap, till exempel utveckling. Om ett företag eller en organisation utvecklas, det vill säga förändras kvalitativt, så skulle det kunna vara ett tecken på entreprenörskap. Då skulle alltså entreprenörskap empiriskt manifesteras i start och utveckling av organisationer/företag. Organisationer under utveckling är dock svårare att empiriskt identifiera än de som växer eller startas. Samtidigt måste man skilja på utveckling (kvalitativ förändring) och tillväxt (kvantitativ förändring) vilket ibland kan vara svårt. Landström menar till exempel att "Tillväxt i allra högsta grad kan betraktas som kontinuerligt entreprenörskap" (Landström 2002, sida 133). Jag anser inte att tillväxt måste vara ett tecken på entreprenörskap, då tillväxt kan ske mer eller mindre automatiskt, till exempel på grund av ökad efterfråga. Den kvalitativa förändring som utveckling innebär kan däremot inte ske automatiskt, det kräver en initiativtagare, en entreprenör. Schumpeter (2000) menar att utveckling är nya kombinationer, det vill säga en kvalitativ förändring.

Bland definitionerna är persondefinitionen något av ett specialfall då alla de andra kategorierna också talar om entreprenörer som personer. Det vill säga den individ som betar sig på ett visst sätt, innehar en viss funktion i en organisation eller den individ som driver processen. Så det finns ingen motsättning i att tala om entreprenörskap och entreprenörer samtidigt. Det tycks dock mycket ovanligt, att man problematiserar förhållandet mellan entreprenörskap och entreprenören i litteraturen om entreprenörskap.

## **Byråkrati**

Byråkrati kommer av det franska ordet bureau = skrivbord, byrå och grekiskans kratein = härska, välde (www.ne.se (Byråkrati)).

Byråkratibegreppet har dock flera olika betydelser, vilka är särskilt tydliga om man jämför de olika samhällsvetenskapliga betydelserna med den betydelse byrå-

kratibegreppet har i vardagsspråket. I samhällsvetenskapliga sammanhang ligger det oftast inte någon värdering i byråkratibegreppet (New Encyclopedia Britannica 2003) i vardagsspråket har dock byråkratibegreppet en negativ innebörd, byråkrati är ineffektivitet, paragrafrytteri, översitteri, onödigt krångel, orimliga beslut etc.

Privatpersoner och företagarrepresentanter uttrycker ofta sin frustration över byråkratin i insändare, debatter och på tidningarnas ledarsidor. Byråkratin beskylls för att lägga sig i privata angelägenheter, hindra utvecklingen, producera orimliga beslut och göra livet allmänt besvärligt att leva. Kritiken mot byråkratin kan delas upp i två typer. För det första kan de regler som byråkratin beslutar bygger på kritiseras. Dessa regler anses vara för många, för verklighetsfrämmande eller för detaljerade etc. För det andra kan byråkratin sätt att arbeta kritiseras. Byråkratin handläggningstider är för långa, deras tjänstemän kan inte nås, dokument hittas inte etc. Kritiken handlar alltså vanligen om byråkratin regler/beslut och dess effektivitet.

Samhällsvetenskapens respons på denna kritik har varit att kritikerna egentligen inte kritiserar byråkratin utan de mänskliga drag som byråkratin har. Lösningen på problemen skulle alltså vara att reducera de mänskliga drag som finns kvar i byråkratin och göra byråkratin mer byråkratisk (Perrow 1986, sida 47).

Hur kan det då komma sig att den allmänna debatten om byråkrati ter sig så annorlunda jämfört med debatten om byråkratin i samhällsvetenskapen? Förmodligen är det så att man talar om olika fenomen med samma namn. Det finns flera exempel på detta. Charles Perrow (1986, sida 47) menar till exempel att "hierarki, regler, arbetsdelning" inte kan beskyllas för dålig administration och maktmissbruk. Problemet är att Perrow försvarar Webers byråkratiska idealtyp utan att det är den som egentligen kritiseras. Vad som kritiseras är faktiska myndigheter och dess beslut. Två helt olika fenomen.

Vilka betydelser kan då byråkratibegreppet anta? Som jag ser det kan byråkrati anta minst fyra olika betydelser.

Den första är byråkrati som styrelseform (Albrow 1970, sida 28). I denna betydelse är byråkrati en styrelseform jämförbar med eller i motsatts till monarki, demokrati eller aristokrati.

Den andra betydelsen är byråkrati som organisationsform (www.ne.se (Byråkrati)), till exempel Webers idealtyp. Byråkrati är en organisationsform präglad av regler, hierarki, arbetsdelning, procedurer etc.

Den tredje betydelsen är byråkrati som en faktiskt existerande myndighet, det vill säga en offentlig reglerande myndighet (New Encyclopedia Britannica 2003).

För det fjärde kan byråkrati syfta på en viss typ av beteende (mode of conduct) (Page 1992, sida 6). Ett beteende som helt styrs av regler och saknar flexibilitet.

Nedan följer en beskrivning av dessa olika betydelser.



### *Styrelseform*

I den byråkratiska styrelseformen dominerar tjänstemännen (Page 1992, sida 5). Det finns en del olika varianter av byråkrati som styrelseform. Geatano Moscas menar i *The Ruling Class* att det fanns två olika styrelseformer, den feodala och den byråkratiska. I Moscas dikotoma indelning kunde den härskande klassen i den feodala staten utöva flera olika funktioner, ekonomiska, juridiska, administrativa och militära. I den byråkratiska staten var dessa funktioner tydligt åtskilda och medlemmarna i den härskande klassen hade tydligt avgränsade funktioner (Albrow 1970, sida 32).

John Stuart Mill såg byråkrati som en av flera styrelseformer: byråkrati, monarki, demokrati och aristokrati (Albrow 1970, sida 28). Detta kan ses som en påbyggnad av den grekiska klassificeringen av styrelseformer som innefattade monarki, demokrati och aristokrati.

I statsvetenskap studeras ofta byråkratin, i ett maktperspektiv, som en maktfaktor bland andra. Byråkratin studeras därför att den har makt. Om byråkratin har stor politisk makt kan man tala om en byråkratisk styrelseform (Lundquist 1992).

### *Organisationsform*

Den mest kända samhällsvetenskapliga framställningen av byråkrati som organisationsform står Max Weber för. Weber menar att byråkrati är en typ av organisation (Ritzer 1992, sida 130) med vissa karaktäristiska. Weber definierar aldrig byråkratibegreppet utan specificerar i stället med en idealtyp. Enligt Webers idealtyp har byråkratin följande egenskaper (www.ne.se (Byråkrati)).

1. Tjänstemännen är personligen fria.
2. Tjänsterna är placerade i en hierarki.
3. Tjänsterna har klart angivna funktioner.
4. Tjänstemännen tillsätts på grundval av ett kontrakt.
5. Tjänstemännen väljs ut efter formella kvalifikationer.
6. Lönen är beroende på platsen i hierarkin.
7. Tjänsten är tjänstemännens huvudsakliga sysselsättning.
8. Det finns bestämda karriärvägar i vilka befordran sker efter meriter, tjänsteår och överordnades bedömningar.
9. Tjänstemännen äger varken sin befattning eller de resurser som följer med den.
10. Tjänstemännen är underkastad ett enhetligt system av kontroll- och disciplinsystem.

Idealtypen kan sedan användas för att avgöra hur byråkratiska faktiska organisationer är. Det finns ingen existerande organisation som är helt byråkratisk enligt idealtypen. Weber var inte enbart intresserad av organisationer utan såg byrå-

kratin som en del av den stora och allomfattande rationaliseringsprocessen. Weber menade att byråkratin var den mest effektiva organisationsformen och att den präglas av precision, effektivitet, snabbhet, opartiskhet, förutsägbarhet etc.

Det finns dock de som menar att byråkrati, i alla fall delvis, präglas av motsatsen (Page 1992, sida 6). Robert K Merton var bland de första av sociologerna att fokusera på byråkratins ineffektivitet (Encyclopedia Britannica 2003). Merton menar att byråkraternas beteende som styrs av regler blir dysfunktionellt eftersom det saknar flexibilitet vilket är nödvändigt när världen förändras snabbt.

Det finns alltså olika uppfattningar om huruvida den byråkratiska organisationsformen är effektiv eller ineffektiv.

### *Myndighet*

Enligt Britannica Student Encyclopedia (2003) är byråkrati "*The administrative apparatus of all governments, from the local to the national level*". Byråkrati är alltså, enligt denna betydelse, offentliga myndigheter från lokal till nationell nivå. Men skulle naturligtvis kunna omfatta även över- och mellanstatliga myndigheter. Att använda byråkratibegreppet som synonym till myndighet är vanligt (se till exempel Albrow 1970, Ahrne 1989). Inte sällan definieras byråkrati, i Webers anda, som en organisationstyp men används trots detta med betydelsen "den statliga förvaltningen" (se till exempel Lundquist & Petersson 1971).

### *Beteende*

Byråkrati kan även ses som en typ av beteende. Ett beteende som styrs av regler och tolkning av regler. Detta är den byråkratibetydelse som ligger närmast vardagsspråkets betydelse.

When we say a matter [...] is being dealt with bureaucratically, we mean that it will be processed according to a format defined by impersonal rules, taking the circumstances into account only in so far as there are rules to cover them (Page 1992, sida 6).

När responsen på en stimuli helt styrs av regler och inte på person så kan man tala om ett byråkratiskt beteende. Ibland kan absurda responser produceras på grund av att endast vissa omständigheter kan tas i beaktande enligt reglerna.

Liksom i fallet med de olika definitionerna av entreprenörskap så sammanfaller dessa fyra olika betydelser naturligtvis ofta empiriskt. Offentliga myndigheter är till exempel ofta byråkratiska organisationer som beter sig byråkratiskt, det vill säga de liknar Webers byråkratiska idealtyp och deras beteende styrs av regler.

## Sammanfattning och slutsatser av teoretiska utgångspunkter

Det finns många olika definitioner av byråkrati och entreprenörskap och vilka som väljs beror lämpligen på frågeställning.

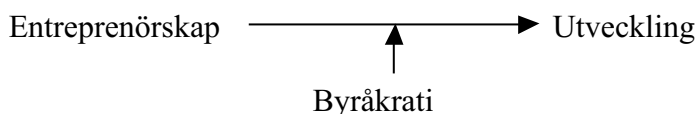
I denna undersökning definieras entreprenörskap som ett företags kreativa beteende. Schumpeter (1961) definierar entreprenörskap som nya kombinationer av material och krafter. Ekvall (1988) definierar kreativitet som nya kombinationer av principer, principer som tidigare inte varit förenade. Som jag ser det är dessa begrepp i grunden identiska, skillnaden är att entreprenörskapsbegreppet är snävare. Jag ser entreprenörskap som kreativitet i den ekonomiska sfären. Detta kreativa beteende antas leda till utveckling av företaget. Beteendedefinitionen har flera fördelar, den gör inte entreprenörskapet permanent, den utesluter inte icke-individ aktörer och den fokuserar på mönster av verkliga handlingar istället för på agentens potential att handla. Företagsavgränsningen är naturlig då det är just företag som är agenter i denna studie.

Med byråkrati avses fortsättningsvis myndigheter och avgränsas till de myndigheter som i något avseende reglerar företags verksamhet, och således utgör en del av företagets struktur. Företagets struktur skall dock inte ses som enbart, eller ens huvudsakligen, hämmande. Självklart är det så att företagen, liksom samhället i övrigt, behöver myndigheter. Således måste myndigheterna ses som både hämmande och möjliggörande. Reglerande myndigheter är visserligen ofta byråkratiska organisationer som betar sig byråkratiskt men jag kan inte ur denna empiriska undersökning ta reda på om detta är problemet, bara i vilken utsträckning byråkratin upplevs som ett problem.

Fortsättningsvis kan således kreativitet antas vara synonymt med entreprenörskap och myndigheter antas vara synonymt med byråkrati.

För att ett företag skall kunna utvecklas krävs i min enkla modell två saker. För det första behövs en agent som vill och kan utveckla företaget, det vill säga företagsledaren. Denna person måste för att kunna utveckla företaget vara kreativ, det vill säga entreprenöriell. Skillnaden mellan den kreativa agenten och den icke-kreativa agenten är att den kreativa agenten i varje situation har fler handlingsalternativ av välja bland. En del av dessa handlingsalternativ är kreativa. Det är dessa handlingar som jag antar i högre grad hindras av byråkratin. Detta på grund av att byråkratin är regelstyrd och inte förmår hantera de nya situationer som de kreativa handlingarna kan ge upphov till. Detta kan leda till besvärliga och långa handledningsprocesser av till exempel tillståndsansökningar. För det andra behövs en struktur som inte hindrar kreativiteten. Agenten handlar alltså i en struktur som reglerar företagsledarens beteende, det vill säga begränsar agentens handlingsalternativ. Byråkratin är en del av den struktur som begränsar företagets handlingsfrihet. För företagets utveckling krävs alltså en kreativ företagsledare och en byråkrati som inte i för hög grad hindrar det kreativa beteendet, se figur 3.

**Figur 3.** Entreprenörskap antas leda till utveckling, förutsatt att det inte hindras av byråkratin.



Jag skall dock inte i denna undersökning undersöka om huruvida detta teoretiska resonemang stämmer empiriskt utan i stället undersöka relationen mellan agenten och strukturen, det vill säga mellan företaget och byråkratin. Upplever de entreprenöriella företagen byråkratin som mer hämmande än de icke-entreprenöriella företagen så är ju också byråkratin ett större hinder för utveckling än vad det är för företagande. Detta leder till att tidigare undersökningar om hur stort ”byråkratiproblemet” är för företag i hög utsträckning underskattar problemet ur ett utvecklingsperspektiv. Den empiriska undersökningen i denna artikel måste alltså ses som en mindre del av en större modell. Min tes är alltså här att byråkrati är ett större problem för entreprenöriella företag än för icke-entreprenöriella företag, och därmed också ett större hinder för utveckling än för företagande. Jag har därmed ett utvecklingsperspektiv snarare än ett företagsperspektiv.

### **Hypotes och frågeställningar**

Hypotes.

Byråkrati är ett större problem för entreprenöriella företag än för mindre entreprenöriella företag.

Undersökningens empiriska frågeställningar.

- I vilken omfattning hindrar myndigheter drift respektive utveckling av företag?
- Vilka typer av företag (bransch, ålder, kreativa etc) upplever störst problem med myndigheter?
- Vilka myndigheter upplevs av företagen som mest problematiska?

### **Metod**

Jag har i denna undersökning valt en kvantitativ metod av flera skäl. För det första erbjöds jag av Strömsunds Utvecklingsbolag AB ett uppdrag att genomföra en totalundersökning av kommunens alla företag. Undersökningen skulle utföras med enkäter som mätinstrument. Enkäten har skickat till Strömsunds kommuns samtliga företag, 811 stycken enligt Postens lista. Strömsunds Utvecklingsbolag AB ville med enkätundersökningen ta reda på hur företagen upplever företagsklimatet i kommunen samt vad företagen anser bör göras för att förbättra företagsklimatet. Således förekommer i enkäten en kombination av Strömsunds

Utvecklingsbolags frågor och mina egna frågor. Eftersom våra olika frågeställningar är relativt lika har inte detta varit ett problem. För det andra tror jag att denna kvantitativa undersökning väl kommer att besvara våra frågor samt peka på byråkratiproblemets omfattning.

Entreprenöriella företag identifieras i enkäten med tre frågor som försöker avgöra om huruvida företagsledaren betar sig kreativt. Företagets kreativitet antas vara lika med företagarens kreativitet. Då en mycket stor majoritet av företagen i undersökningen är mycket små antas företagens beteende relativt väl stämma överens med företagarens. Det finns alltså i undersökningen två huvudgrupper av företag. Den första gruppen består av företag som leds av kreativa ledare och som därmed kallas kreativa/entreprenöriella företag. Den andra gruppen består av övriga företag som kallas mindre kreativa/entreprenöriella företag. Dessa två grupper kommer att jämföras i resultatet.

Enkäten skickades ut till företagen av Strömsunds utvecklingsbolag den 4 mars 2003. 811 enkäter skickades ut och 133 svar anhölls innan den 15 april 2003. En påminnelse skickades ut den 4 april. Av de 133 svaren har tio sorterats bort då det visat sig att de varit inaktiva företag eller icke-privata företag. Den mycket låga svarsfrekvensen beror troligen delvis på att många av de 811 företagen inte är aktiva. Enligt arbetsförmedlingen i Strömsund finns i kommunen ca 600 företag, men i siffran innehåller ”en hel del föreningar”.<sup>1</sup> Oavsett det verkliga antalet aktiva företag i kommunen är svarsfrekvensen att betrakta som mycket dålig. Den låga svarsfrekvensen leder, förutom bristande representativitet, också till antalet företag i varje grupp blir relativt litet. De tydliga (och nya?) resultaten gör dock att jag trots detta tycker att resultaten är väl värda att redovisa. Resultaten måste dock betraktas som mycket preliminära.

Datamaterialet har behandlats i SPSS 11.0.

## Resultat

I undersökningen görs det åtskillnad mellan entreprenöriella och mindre entreprenöriella företag. Graden av kreativitet/entreprenörskap mäts i enkäten med tre variabler som tillsammans bildar ett ”kreativitetsindex”. Påståendena som ingår i detta index är ”Jag har idéer om förändringar och utveckling”, ”Jag prövar och experimenterar” samt ”Jag inför nya idéer i företaget”. På dessa påståenden kan företagaren svara från ”Stämmer inte alls” (1) till ”stämmer mycket bra” (6). Företagare som har ett medelvärde under undersökningens totala medelvärde kallas här mindre entreprenöriella och de med ett högre medelvärde kallas mer entreprenöriella.

Företagarens uppfattning av byråkratin mäts på tre olika sätt i undersökningen. För det första frågas det i enkäten om företagaren de senaste två åren haft pro-

---

<sup>1</sup> Enligt personligt e-post från arbetsförmedlingen i Strömsund.

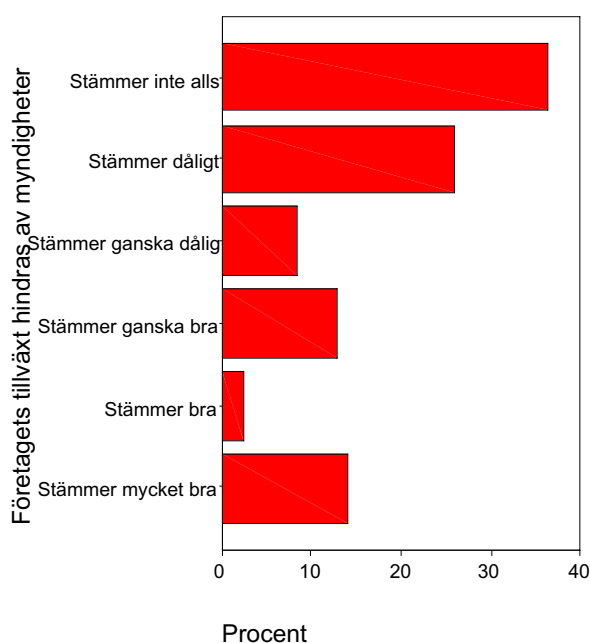
blem med myndigheter. Möjliga svarsalternativ är ”Ja” och ”Nej”. För det andra frågas företagarna om ”Företagets tillväxt hindras av myndigheter”. Möjliga svarsalternativ från ”Stämmer inte alls” (1) till ”stämmer mycket bra” (6). För det tredje mäts med ett index företagarnas generella attityder till den kommunala byråkratin. I detta index ingår ”Kommunalpolitikernas attityder till företagande”, ”Kommunala tjänstemäns attityder till företagande”, ”Kommunens regler och föreskrifter” samt ”Kommunala handläggningstider”.

Företagen har delats upp 15 olika branscher enligt SNI-kod systemet. Branscherna representerade i undersökningen är; Bygg, Fastigheter, Finansiell verksamhet, Företagsservice, Handel/Butik, Utvinning, Hotell/Restaurang, Hälso/sjukvård, Industri/tillverkning, Jord/skog/vatten, Kultur/sport/rekreation, Parti/agenturhandel, Samhälle/offentlig förvaltning, Serviceföretag samt Transport. I denna undersökning kallas ”Bygg”, ”Industri/tillverkning” och ”Jord/skog/vatten” för varuföretag, de andra kallas tjänsteföretag.

Av de 123 företagare som besvarat enkäten är 76 procent män. 87 procent av företagen har färre än tio anställda och antalet anställda är i genomsnitt sex. Företagarnas medelålder är 49 år. De vanligaste branscherna är Handel/butik (23 procent), Industri/tillverkning (15 procent), Serviceföretag (14 procent) och Jord/skog/vatten (9 procent). Företagen har tillsammans 691 anställda.

Hur stor andel av företagarna upplever då byråkratin som ett problem? Av de 123 företagen anser 29 procent att företagets tillväxt i varierande utsträckning hindras av byråkratin, medan 71 procent inte anser att byråkratin hindrar företagets tillväxt.

**Figur 1.** Svar på påståendet om företagets tillväxt hindras av myndigheter.



Av de 123 företagen har 16 procent haft problem med myndigheter någon gång under de senaste två åren. Dessa ”problem” som beskrivits av företagarna i enkäten tycks ofta vara mycket specifika och inte sällan har de lett till en lång tvist mellan företaget och myndigheten ifråga.

Vilka företagare har störst problem med och anser sig hindras av myndigheter? De mer kreativa företagen antas i undersöknings hypotes ha större problem med myndigheter. Gränsen mellan de mer kreativa och mindre kreativa företagen går vid medelvärdet 4,7 på kreativitetsindexet. Det ger 56 mer kreativa och 56 mindre kreativa företag. Differensen mellan undersökningens 123 företag och det totala antalet företag som anges i de olika tabellerna beror på internt bortfall.

**Tabell 1.** Andel och antal mer respektive mindre kreativa företag som anser sig ha problem med myndigheter.

		Problem med myndigheter?		
		Ja	Nej	Totalt
Mindre kreativa företag	Antal	3	52	55
	%	5	95	100
Mer kreativa företag	Antal	15	41	56
	%	27	73	100
Totalt	Antal	18	93	111
	%	16	84	100

Chi-2 test ger  $\chi^2=9,47$   $p=0,002$

Ur tabellen ovan kan utläsas att 5 procent av de mindre kreativa företagen och 27 procent av de mer kreativa företagen haft problem med myndigheter.

Om vi vill renodla analysen och jämföra endast de mest respektive minst kreativa företagen kan vi ta bort de företag som hamnar i mitten på kreativitetsindexet. En trikotomisering av kreativitetsindexet visar att ett av de 43 minst kreativa företagen haft problem med myndigheter de senaste två åren, vilket motsvarar 2 procent. Motsvarande siffra för den mest kreativa tredjedelen av företagen är 29 procent.

Om vi återgår till den dikotomiserade variabeln så visar det sig att de två grupperna av företag också har olika uppfattningar om huruvida företagets utveckling hindras av myndigheter.

I tabellen kan utläsas att av de mindre kreativa företagen anser sig 16 procent hindras av myndigheter, motsvarande siffra för de mer kreativa företagen är 39 procent.

**Tabell 2.** Andel och antal mer respektive mindre kreativa företag som anser att företagets tillväxt hindras av myndigheter.

		Hindras av myndigheter		
		Ja	Nej	Totalt
Mindre kreativa företag	Antal	6	32	38
	%	16	84	100
Mer kreativa företag	Antal	18	28	46
	%	39	61	100
Totalt	Antal	24	60	84
	%	29	71	100

Chi-2 test ger  $\chi^2=5,15$   $p=0,020$

Om vi i analysen också tar hänsyn till om företagen producerar varor eller tjänster, enligt ovan beskriva uppdelning, så ökar skillnaderna mellan de olika företagsgrupperna ytterligare.

**Tabell 3.** Andel och antal av olika företagstyper (uppdelat med avseende på kreativitet och om huruvida företaget producerar vara eller tjänst) som anser sig ha problem med myndigheter.

		Problem med myndigheter		
		Ja	Nej	Totalt
Mindre kreativa företag, vara	Antal		16	16
	%		100	100
Mindre kreativa företag, tjänst	Antal	2	34	36
	%	6	94	100
Mer kreativa företag, vara	Antal	8	9	17
	%	47	53	100
Mer kreativa företag, tjänst	Antal	7	30	37
	%	19	81	100
Totalt	Antal	17	89	106
	%	16	84	100

Chi-2 test ger  $\chi^2=16,94$   $p=0,001$

Ur tabellen ovan kan utläsas att inga av de mindre kreativa varuproducerande företagen haft problem med myndigheter. Av de mer kreativa varuproducerande företagen har 47 procent haft problem med myndigheter.

Om vi jämför de företag som haft problem med myndigheter med de andra företagen, med avseende på kreativitet, så visar det sig att de som haft problem med myndigheter har ett kreativitetsindexmedelvärde på 5,43 medan de andra företagen ett medelvärde på 4,58. Företagen med byråkratiska problem är alltså mer kreativa (T-test ger  $t=3,45$   $p=0,001$ )

I undersökningen finns 14 nystartade (etablering 2000 och senare) företag, två av dessa påstår sig haft problem med myndigheter och två av dessa företagare menar att deras företags utveckling hindras av myndigheter. Det finns alltså inget



som tyder på att nya företag skulle vara mer besvärade av byråkratin än sedan länge etablerade företag.

Företagarnas utbildningsnivå verkar inte påverka deras kreativitet och deras syn på byråkratin även om det finns tendenser till att de universitets/högskoleutbildade anser dig vara mer kreativa och har större problem med byråkratin.

En multipel regressionsanalys med variabeln ”Företagets tillväxt hindras av myndigheter” som beroende visar att endast företagarens kreativitet kan förklara skillnader i den beroende variabeln.

**Tabell 4.** Multipel regression med ”Företagets tillväxt hindras av myndigheter” som beroende variabel.

Oberoende variabler	Koefficient B	Standardiserad	
		koefficient Beta	Signifikans
Kreativitetsindex	0,549	0,332	0,008
Antal anställda	-0,006	-0,066	0,609
Verksamhetstyp (vara eller tjänst)	0,146	0,041	0,761
Företagarens ålder	-0,012	-0,066	0,610
Företagarens kön	0,057	0,014	0,909
Företagets ålder	0,012	0,197	0,129
Företagarens utbildning (lägre/högre)	0,823	0,217	0,088

Regressionsanalysen ovan visar att andra möjliga oberoende variabler inte kan förklara varför vissa företagare upplever byråkratin som tillväxthämmande. Möjligen kan det finnas ett svagt samband mellan utbildningsnivå och hur man upplever byråkratin. De universitets/högskoleutbildade upplever byråkratin som mer hindrande än de övriga grupperna.

Det finns inga signifikanta skillnader mellan de variabler som ingår i indexet om företagarnas generella attityder till den kommunala byråkratin. ”Kommunalpolitikernas attityder till företagande”, ”Kommunala tjänstemäns attityder till företagande”, ”Kommunens regler och föreskrifter” samt ”Kommunala handläggningstider” får alla ett medelvärde mellan 2,57 och 2,75 på den sexgradiga attitydskalan där 1 är dåligt och 6 är utmärkt. Det går inte heller att se skillnader i attityder till den kommunala byråkratin bland de olika typerna av företag, vilket kanske kan förklaras av ett stort internt svarsbortfall på dessa frågor, företagarna ombads att endast besvara frågor de hade egna erfarenheter av.

Av de 18 företag som uppgett att de haft problem med myndigheter har 15 preciserat med vilken myndighet de haft problem. Av dessa 15 uppger nio Kommunen, två Länsstyrelsen och en vardera uppger Arbetsförmedlingen, Länsstrafiken, Räddningsverket och Skattemyndigheten som problemkällor.

## Diskussion

Jag identifierar i artikeln flera olika betydelser av de ingående begreppen; entreprenörskap och byråkrati. Entreprenörskap kan förstås som person, beteende, funktion och process. Byråkrati kan förstås som styrelseform, organisationsform, myndighet och beteende. I denna artikel undersöks i vilken omfattning företag av olika typer hindras av byråkratin. Med utgångspunkt från detta definierar jag entreprenörskap som ett företags kreativa beteende och byråkratin som reglerande myndigheter.

Det är mycket tydligt att just de mer entreprenöriella företagen upplever byråkratin som mer hämmande än de mindre entreprenöriella företagen. De företagare som driver sina företag relativt rutinmässigt har i mycket liten utsträckning problem med myndigheter. Detta talar för att det är just företagarens kreativitet som avgör om huruvida företaget har problem med eller anser sig hindrade av byråkratin. Inga andra i undersökningen förekommande variabler har kunnat förklara skillnader i företagens problem med byråkratin.

De olika måtten på byråkratiproblemet kan tolkas lite olika. De flesta av de företag som uppgett sig haft problem med myndigheter, verkar av deras beskrivningar, haft direkta konflikter med myndigheten ifråga. Denna konflikt kan dock variera ifråga om real betydelse för företagets utveckling. Det andra måttet, om företaget hindras av myndigheter, är kanske mer en fråga om attityder till myndigheter. De båda måtten är dock starkt korrelerade.

Denna undersöknings resultat angående byråkratiproblemet storlek för företag stämmer väl överens med tidigare undersökningar. 16 procent av företagen har haft problem med myndigheter de senaste två åren och 29 procent anser sig hindras av myndigheter. Dessa proportioner varierar dock kraftigt mellan olika typer av företag. 47 procent av de kreativa varuproducerande företagen har haft problem med myndigheter och för alla de mindre kreativa företagen är motsvarande siffra 5 procent. Detta stämmer väl överens med vad som kunde förväntas enligt hypotesen.

Ett annat intressant resultat är att de nystartade företagen inte upplever byråkratin som mer besvärande än de sedan länge etablerade företagen, vilket hade varit rimligt att anta. Möjligen kan detta förklaras av att majoriteten av de företag som startas idag får hjälp med starten av till exempel ALMI, som nog betraktas av företagaren som just en myndighet. Detta är intressant också med tanke på valet av definition av entreprenörskap. Om vi hade definierat entreprenörskap som en process med den operationella uppdelningen i nya och gamla företag, vilket är vanligt, hade vi fått ett helt annat resultat, nämligen att byråkrati inte är ett entreprenörskapsproblem. Inte heller företagens storlek, mätt med antal anställda, verkar ha någon betydelse för hur de uppfattar byråkratin. Alla företagen i undersökningen är dock relativt små, det största har 113 anställda.

Den myndighet som flest företagare har problem med är kommunen. Jag vågar dock inte dra några generella slutsatser av detta då materialet är litet och då undersökningen gjorts i samarbete med ett kommunalt bolag vilket företagarna visste. Då företagaren visste att kommunen skulle ta del av undersökningens resultat är det möjligt att företagarna velat påvisa just den kommunala byråkratins brister.

Att studera byråkratiproblemet som ett generellt företagsproblem tenderar att underskatta problemet då det i den totala företagspopulationen förekommer en stor andel statistiska företag som i mycket liten utsträckning har problem med myndigheter och som i liten utsträckning bidrar till samhällets utveckling. Utvecklings agenter är de kreativa företagen och ur ett utvecklingsperspektiv är det dessa som är intressanta. Dessa företags problem med myndigheter är således ett bättre mått på byråkratiproblemet ur ett samhällsligt utvecklingsperspektiv.

Slutsatsen är alltså att entreprenörskap ofta hindras av byråkratin. Följdfrågan är naturligtvis hur mycket av bristen på utveckling som kan förklaras av detta.

## Referenser

- Ahrne G (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*. Rabén & Sjögren, Stockholm.
- Albrow M (1970) *Byråkrati – Historia, teori, praktik*. W &W, Stockholm.
- Björk S (1998) *IKEA - entreprenören affärsidén kulturen*. Svenska förlaget, Stockhol.
- Britannica Student Encyclopedia*. <http://www.britannica.com/ebi/article?eu=295197>
- Czarniawska-Joerges B & Wolff R (1991) "Leaders, managers, entrepreneurs on and off the organizational stage" i "Organization studies". Egos.
- Ekvall G (1988) *Förnyelse och friktion*. Natur och kultur, Stockholm.
- Encyclopædia Britannica*. <http://search.eb.com/eb/article?eu=18397>
- Gartner W (1992) *Acting as if: Differentiating entrepreneurial from organizational behavior*. Baylor University.
- Johannisson B (2002) "Entrepreneurship as a collective phenomenon". Paper.
- Karlsson P (2002) *Tillstånd – var god vänta*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Landström H (1999) *Entreprenörskapets rötter*. Studentlitteratur, Lund, 1999.
- Lundquist L & Petersson H (1971) *Byråkrati och demokrati. Problem kring den offentliga förvaltningen*. Studentlitteratur, Lund.
- Lundquist L (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.
- Mölleryd B (2000) *Entrepreneurship in technological systems – The development of mobile telephony in Sweden*. Stockholm school of economics, Stockholm.
- Ritzer G (1992) *Sociological theory*. McGraw-Hill, New York.
- Page E (1992) *Political authority and bureaucratic power*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Perrow C (1986) *Complex organizations – a critical essay*. McGraw-Hill, New York.
- Statens Industriverk (1986) *Krångelsverige – myt eller sanning*. Liber, Stockholm.
- Schumpeter J (1961) *The Theory of economic development*. Oxford University press, New York.

- Swedberg R (2000) *Entrepreneurship - the social science view*. Oxford university press, Oxford.
- Thurik R & Wennkers S (2001) *Entrepreneurship, economic growth and the significance of the GEM project*. (Appendix 1 i GEM 2001) London business school.