

# Innovationspolitik – ett överutbud av stöd och hinder?

CHRISTIAN SANDSTRÖM, JAN  
JÖRNMARK, MARTIN BJÖRKLUND  
OCH KLARA HVARFNER

Under en längre tid har frågor om innovation och entreprenörskap blivit allt viktigare inom politiken. Innovation handlar om kommersialisering av ny, produktiv kunskap genom entreprenörskap. Det är en fundamental drivkraft bakom ekonomisk tillväxt. I en studie från 1950-talet visade Abramowitz (1956) att endast 15 procent av tillväxten i den amerikanska ekonomin 1870–1950 kunde förklaras av ökningar i input och att resterande 85 procent var kopplade till något annat i form av produktivitetsoökningar. Att Ekonomipriset förra året gick till Paul Romer kan också ses som ett tecken på att den nya tillväxtteorins tydligare fokus på innovation och entreprenörskap fått genomslag inom samhällsvetenskapen.

Innovationspolitiken har fått mer uppmärksamhet, och i den här artikeln sammanfattar vi några av de resultat som kommit fram på senare år. Vi använder även en del nationalekonomisk teori för att förklara varför innovationspolitiken har blivit så förknippad med olika former av stöd snarare än en politik för ett bättre företagsklimat, trots att stöden verkar ha begränsade effekter.

En genomgående tanke med innovationspolitik, som förespråkas av många, är att det krävs offentligt stöd bl a för att den kunskap eller teknik som skapas blir en kollektiv nyttinghet som alla sedan kan använda sig av, men som kan vara svår för marknaden att finansiera. De positiva externaliteterna kopplade till innovation och entreprenörskap har visat sig betydande (Jaffe 1989), vilket också tagits som intäkt för att tillväxt

kan skapas genom att stimulera utbudet av innovativ och entreprenöriell aktivitet i ekonomin. Innovation kan här ses som introduktionen av någonting nytt av kommersiellt värde och entreprenörskap som processen bakom en sådan förändring.

Offentliga insatser för att främja vissa verksamheter och aktiviteter är emellertid förknippade med ett flertal utmaningar. Politiska beslut kan präglas av annat än strikt nyttomaximering på samhällsnivå. Ofta är det i stället individer och grupper som ägnar sig åt nyttomaximering, vilket gör att politik kan ses som en kamp mellan olika aktörer, såsom politiker, väljare, myndigheter och intressegrupper som försöker tillskansa sig privilegier (Niskanen 1975). Om incitamentsstrukturen i ett samhälle inte är kompatibel med åtgärderna kommer resultatet därför att bli ett annat än det som från början hade avsetts.

Därutöver föreligger ett kunskapsproblem i politiskt beslutsfattande – hur kan politiker och tjänstemän veta vilka satsningar som kommer att ge god utdelning? Som en följd av dessa incitaments- och kunskapsproblem finns det en påtaglig risk att den politiska processen allokerar resurser till det som i efterhand visar sig vara fel teknologi i ett samhällsnyttoperspektiv. Misslyckandena riskerar att bli kostsamma, i form av utebliven tillväxt, administration av stöd och potentiell snedvridning av incitamenten.

Politiska åtgärder för innovation och entreprenörskap kan för enkelhetens skull delas in i stöd och åtgärder som syftar till att undanröja hinder (Potts m fl 2016). Riktade företagsstöd, billiga krediter, inkubatorer, gratis rådgivning m m är exempel på stödjande aktiviteter. En politik som utgår från att ta bort hinder ser i stället till företagandets villkor i en vidare bemärkelse samt de aspekter som är specifika för innovation och entreprenörskap,

## INLÄGG

*Christian Sandström* är docent i innovationsekonomi vid Chalmers och forskningsinstitutet Ratio. christian.sandstrom@chalmers.se

*Jan Jörnmark* är docent i ekonomisk historia, författare och fotograf. jornmark@icloud.com

*Martin Björklund* är statsvetare från Stockholms universitet. martinbjorklund4@gmail.com

*Klara Hvarfner* är forskningsassistent vid Uppsala universitet. klarahva@gmail.com

exempelvis intellektuell äganderätt, tillgången till kompetent arbetskraft och att politiken på ett konstruktivt vis tar sig an intressekonflikter kopplade till innovation. Verkligt radikal innovation kan hindras av de etablerade aktörer som ofta har asymmetriskt starkare incitament och resurser och därmed kan påverka politikens utformning till sin egen fördel.

Grundläggande politisk ekonomi implicerar att politiken kommer att generera ett överutbud på stöd och ett för litet utbud på politik som tar bort hinder ställt i relation till vad som är teoretiskt optimalt. Riktade stödinsatser innebär att ett fåtal aktörer erhåller privilegier på bekostnad av en stor allmänhet i form av skattebetalare; dessutom innebär sådana stöd per definition att vissa aktörer favoriseras medan andra får klara sig på egen hand. Politiker som delar ut riktade stöd till företag och regioner framstår som handlingskraftiga, myndigheter som administrerar dessa resurser har asymmetriska incitament och kompetenser ämnade för att bibehålla och öka anslagen, alltmedan mottagarna av stöd får finansiering och andra tjänster utan att själva behöva betala. Vidare resulterar inte riktade stöd i något väsentligt motstånd eller att politiker går i konflikt med några mäktiga intressegrupper i samhället.

Det omvända kan sägas gälla för politik som ämnar att ta bort hinder för innovation och entreprenörskap. En generell reform såsom en sänkning av arbetsgivaravgiften eller förbättrat skydd av intellektuell äganderätt gynnar många aktörer, men nyttan för varje enskild aktör är så begränsad att det blir svårt för politiken att uppbåda den kraft som behövs för förändring. I den mån nya företag och nya teknologier skulle skapas av sådana reformer är dessa per definition sällan representerade inom dagens politik och det blir därför svårt att ge dem tillräcklig prioritet. I de fall

då olika särintressen står att förlora på introduktionen av radikala innovationer blir det potentiellt väldigt kostsamt för politiken att gå emot dessa aktörer. De riskerar att möta ett mobiliserat motstånd som i förlängningen kan kosta dem mycket i popularitet och stöd (Potts m fl 2016).

Grundläggande politisk ekonomi antyder med andra ord att innovationspolitiken kommer att få slagsida åt stöd alltmedan man undviker de reformer som skulle göra skillnad. Huruvida detta är fallet eller inte är ytterst en empirisk fråga. De senaste åren har flera viktiga bidrag gjorts för att förstå närings- och innovationspolitikens effekter och flera har publicerats i *Ekonomisk Debatt*. I kommande stycken redogör vi kort för några av dessa resultat.

#### *Utvärderingar av innovationsstöd*

Enligt Tillyväxtanalys uppgick det samlade stödet till näringslivet år 2011 till drygt 27 miljarder kr (Gustafsson m fl 2015) och beräknas i dag uppgå till minst 40 miljarder kr. I den här uppskattningen ingår inte de kommunala eller regionala stöden, som på många håll verkar vara betydande (Jörnmark och Sandström 2019). Under de senaste åren har flera systematiska utvärderingar av riktade företagsstöd genomförts. Daunfeldt m fl (2016) visar att innovationsstöd till företag saknar effekter på omsättning, antal anställda och produktivitet. I en uppföljande studie delades företagsstöden upp på medel som gått till storstadsregioner och till avfolkningsregioner. Det visade sig finnas svaga positiva effekter i storstadsregioner som mer än väl dominerades av de negativa effekterna i avfolkningsregioner (Gustavsson Tingvall och Videnord 2019). Som tidigare påtalats riskerar stöd att leda till opportunistiska beteenden. Vissa företag sätter i system att söka många bidrag från flera olika myndigheter, vilket kan sägas vara en form av

bidragsentreprenörskap. I en studie av sådant bidragsentreprenörskap har det visats att de som söker och erhåller ett flertal bidrag har högre löner och lägre produktivitet (Gustafsson m fl 2018).

### *Det statliga riskkapitalet*

Nationalekonomen Roger Svensson har skrivit flera artiklar i *Ekonomisk Debatt* om det statliga riskkapitalet. Enligt Svensson (2011) har inte statens medel investerats i de tidiga skeden där det kan finnas ett behov av marknadskompletterande insatser. Vidare har en stor andel av dessa resurser förblivit oinvesterade. År 2015 var endast 46 procent av statens tio miljarder investerade (Svensson 2018). Beräkningarna som låg till grund för att använda dessa pengar beskrev Svensson som "under all kritik" (s 57). Vidare kan fonden Inlandsinnovation beskrivas som regionalpolitik snarare än innovationspolitik, och Fouriertransform påminner snarare om industristöd än innovationsstöd.

### *Insatser för hållbarhet*

Andra delar av innovationspolitiken har särskilt fokuserat på hållbarhet och förändringar i energiförsörjningen. Kanske är det just i gränssnittet mellan stora riktade stöd, ett uppskruvat tonläge gällande klimatfrågan och bristande kontroller i de kommunala bolagen som de mest uppseendeväckande exemplen på ineffektiv användning av skattemedel står att finna. I en skrift om Göteborgs kommunala bolag beskriver Jörnmark (2018) hur Göteborg Energi med hjälp av stöd från Naturvårdsverket, EU-pengar och flera andra myndigheter gjorde allt mer kostsamma satsningar på biogasanläggningar. Bidrag från centralt håll förvränger incitamentsstrukturen på ett sätt som gör det rationellt att fortsätta satsa egna medel på ett projekt så länge det går att få mer pengar från EU eller någon svensk myndighet. Bioetanolsatsningen i Örnsköldsvik

har skapat kommunala skulder på flera miljarder, och den medförde att kommunala bolag köpte mark i Tanzania och byggde fabriker i Polen, något som är olagligt då kommuner inte får spendera pengar utomlands. Dessa historier utgör varnande exempel gällande politikens förmåga att involvera sig i teknologisk utveckling.

### *Stöd och rådgivning*

En annan central del av den stödjande politiken handlar om förekomsten av organisationer för rådgivning, samverkan, coaching m m. Det finns i dagsläget inte så mycket forskning om dessa verksamheter. En granskning som genomfördes av *Sydsvenska Dagbladet Näringsliv* påvisade en snabb tillväxt i antalet sådana verksamheter i Skåne (*Sydsvenska Dagbladet* 2013): Mellan 2010 och 2013 ökade antalet stödorganisationer för olika former av samverkan, klusterformering, inkubation m m från 80 till 120. Även kostnaderna hade gått upp, från 400 miljoner till 730 miljoner. Överlappningarna och otydligheterna är många, vilket antyder betydande koordineringsproblem mellan kommuner, lärosäten, regioner, myndigheter och EU. Ingen har någon egentlig översyn eller ett mandat att styra och koordinera insatserna.

### *Överutbud på stöd*

Ett grundantagande för aktiva statliga stöd inom innovationspolitiken är förekomsten av ett marknadsmisslyckande på kapitalmarknaden. I en av Statens Offentliga Utredningar framgår att Sverige i jämförelse med andra västerländska länder har mindre privat riskkapital i relation till BNP, 0,1 procent av BNP i jämförelse med 0,2–0,4 procent (SOU 2015:64). Detta kan vara ett argument för att det finns ett finansieringsgap på den svenska kapitalmarknaden som potentiellt skulle kunna fyllas av statlig finansiering. Om detta rör sig om ett

marknadsmisslyckande i egentlig mening eller är en följd av den politik som har förts i flera decennier, som försvårat uppbyggnaden av privat riskkapital, går inte att bevisa i praktiken.

### Slutsatser

En slutsats av den genomgång som gjorts ovan är att teorier om marknadsmisslyckande har använts som intäkt för en aktiv näringspolitik gällande innovation och entreprenörskap. Det är emellertid väldigt svårt att empiriskt belägga förekomsten av ett eventuellt marknadsmisslyckande. Om det inte går att mäta storleken på ett problem eller lokalisera problemet kommer eventuella lösningar att bli missriktade. De studier som publicerats på senare år gör gällande att dessa åtgärder därför i stället har resulterat i politikmisslyckanden (Sandström m fl 2018).

De resultat som beskrivits i föregående paragrafer ger därmed stöd för tesen att det skapas ett överskott av stödjande aktiviteter trots att evidensen för dessa stöds positiva effekter får beskrivas som begränsade. En rimlig förklaring till detta är att stödjande aktiviteter är förknippade med begränsade politiska kostnader och tydligt politiskt värde. Kostnaderna är i förhållande till hela statsbudgeten inte så stora. De distribueras över hela befolkningen medan nyttorna är koncentrerade till ett fåtal intressenter såsom politiker, myndigheter och mottagare av stöd. Politiker kan framstå som näringslivsvänliga med hjälp av dessa åtgärder utan att behöva genomdriva några politiskt eller ekonomiskt kostsamma reformer. Mycket av det vi i dag kallar för innovationspolitik kan därför förstås som symbolpolitik. Beslutsfattare inom politiken behöver därför vända på perspektivet, fokusera mindre på stödjande aktiviteter med begränsade effekter och i stället formulera politik som tar bort hinder för innovation och entreprenörskap.

### REFERENSER

- Abramowitz, M (1956), "Resource and Output Trends in the United States since 1870", *American Economic Review*, vol 46, s 5–23.
- Daunfeldt, S O, D Halvarsson och P Gustavsson Tingvall (2016), "Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de någon effekt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 1, s 6–19.
- Gustafsson, A, P Gustavsson Tingvall och D Halvarsson (2018), "Subsidy Entrepreneurs", Working Paper 303, Ratio, Stockholm.
- Gustafsson, A, P Tingvall och E Deiaci (2015), "Do Selective Industrial Policies Cause Growth? Experiences from Sweden", Rapport 2015:07, Tillväxtanalys, Östersund.
- Gustavsson Tingvall, P och J Videnord (2019), "Regional Differences in Effects of Publicly Sponsored R&D Grants on SME Performance", under utgivning i *Small Business Economics*.
- Jaffe, A B (1989), "Real Effects of Academic Research", *American Economic Review*, vol 79, s 957–970.
- Jörnmark, J (2018), *Göteborg – berättelsen om staden som blev en räkneshurra*, Tangent Förlag, Göteborg.
- Jörnmark, J och C Sandström (2019), "Den industripolitiska återvändsgränden", Tangent Förlag/Skattebetalarnas Förening, Stockholm.
- Niskanen, W A (1975), "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, vol 18, s 617–643.
- Potts, J, D W Allen och T J MacDonald (2016), "Keep Your Friends Close, Your Enemies Closer: The Case for Inclusive Innovation Policy", SSRN Working Paper, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2836301](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2836301).
- Sandström, C, N Karlson och K Wennberg (2018), *Innovationspolitik för tillväxt*, Ratio, Stockholm.
- SOU 2015:64, *En fondstruktur för innovation och tillväxt*.
- Svensson, R (2011), "Statligt venture-kapital i behov av omstrukturering", *Ekonomisk Debatt*, årg 39, nr 6, s 14–27.
- Svensson, R (2018), "En flodvåg av offentligt venture capital", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 2, s 52–57.
- Sydsvenska Dagbladet* (2013), "Innovationsgalaxen har fler svarta hål än stjärnor", 21 december 2013.