

En effektiv innovationspolitik – ökat fokus på kompetens och institutioner

PATRIK SÖDERHOLM

Att innovation, dvs kommersialisering av ny kunskap genom entreprenörskap, är central för ett lands långsiktiga ekonomiska utveckling håller de flesta med om. Utan innovation blir det svårt för svenska företag att vara konkurrenskraftiga, öka produktiviteten och åstadkomma industriell förnyelse. Men hur ska innovationer stödjas? Och vilken roll kan – och bör – staten spela för att underlätta innovation? I den föredömligt korta boken *Bureaucrats or Markets in Innovation Policy?* bidrar tre forskare, alla med anknytning till forskningsinstitutet Ratio, med några svar på dessa frågor.

Boken baseras dels på en syntes av den internationella forskningen men även på lärdomar från ett forskningsprogram, *Financing of Innovations*, som Ratio bedrev under perioden 2013–18.¹ I detta program undersöktes hur samspillet mellan finansiering och entreprenörskap kan förbättras för att underlätta innovationer i det svenska näringslivet, bl a med fokus på lagstiftningens roll samt effektiviteten i de olika offentliga stödsystemen. Även om Sverige behöver mer entreprenörskap och innovation är det mycket viktigt med en kritisk granskning av de offentliga insatser som genomförs för att stödja innovation. Innovationspolitiken får inte bli en helig ko där väl underbyggd kritik negligeras.

Författarna lyckas med att på ett pedagogiskt sätt lyfta fram de viktigaste lärdomarna från såväl andras forskning

som de egna studierna. I ett tidigt kapitel diskuteras de samhällsekonomiska motiven för en politik som stödjer forskning och innovation, men också svårigheterna med att implementera en sådan politik i praktiken. Det resone-mang som förs är väl bekant för nationalekonomer. De företag som väljer att investera i ny kunskap och innovation kan inte tillgodogöra sig alla fördelar av dessa investeringar utan dessa sprids (partiellt) till andra aktörer. Den privata avkastningen är därför ibland lägre än den samhällsekonomiska avkastningen och incitamenten att investera i ny kunskap och innovation blir med andra ord för svaga. Författarna betonar här de små- och medelstora företagens viktiga roll för innovation; forskningen visar att stöd till FoU kan vara speciellt viktigt för denna grupp av företag (se även Hall och Lerner 2010).

Samtidigt, framhåller författarna, bygger en effektiv innovationspolitik på att när staten väl intervenerar, klarar den av att göra det på ett träffsäkert sätt. Konstaterandet att marknaden misslyckas på grund av exempelvis kunskapsläckage innebär därför inte per automatik att staten kommer att göra ett bättre jobb. Policyprocessen kan ”kidnappas” av olika särintressen och informationsbrister (t ex förekomsten av asymmetrisk information) om karaktären samt storleken på de relevanta marknadsmisslyckandena gör det jättesvårt att identifiera, utforma samt implementera effektiva styrmedel. Boken förmedlar ett tydligt budskap om att policymisslyckanden kan vara precis lika problematiska som marknadsmisslyckanden.

Såsom påpekas ovan är boken ett föredöme då det gäller att hålla diskussionen kort och utan onödiga utsvävningar. Samtidigt har detta ett pris och

RECENSION

Christian Sandström, Karl Wennberg och Nils Karlson: *Bureaucrats or Markets in Innovation Policy?*, Ratio, 2019, 130 sidor, ISBN 078-9-178-19392-9.

Patrik Söderholm är professor i nationalekonomi vid Luleå tekniska universitet.

¹ En svensk upplaga av boken, med titeln *Innovationspolitik för tillväxt*, utgavs av Ratio redan under 2018.

den kritik som kan riktas mot boken handlar till viss del om resonemang och slutsatser som kunde ha problematiserats och/eller nyanserats mer. I bokens inledande kapitel hade jag exempelvis gärna sett en diskussion om vad ”innovationspolitik” är för något. Nu är känslan att författarna *implicit* anammar en specifik definition av detta begrepp som sedan – i bokens avslutande avsnitt – kritiserar för att vara för smal. Författarnas huvudsakliga budskap rörande innovationspolitikens utformning är att denna i större utsträckning bör bygga på ett systemtänkande och med fokus på kompetensförsörjning och institutioner. I praktiken ser vi i stället hur innovationspolitiken domineras av riktade ekonomiska stöd, som det, enligt bokens resonemang, är svårt att argumentera för utifrån ett marknadsmisslyckandeperspektiv (se vidare nedan). Samtidigt visar även tidigare litteratur att de styrmedel som normalt utgör ett lands ”innovationspolitik” är flera och av mycket olika karaktär; de inkluderar även olika former av regleringar och insatser för förbättrad kompetensförsörjning (Edler m fl 2013). Snarare handlar det nog om att denna insikt inte fullt ut nått fram till politikerna.

Författarna argumenterar på ett effektivt sätt för betydelsen av förbättrade ramvillkor för innovation och entreprenörskap, inte minst genom att peka på viktiga resultat från de egna studierna av svenska förhållanden. I Sverige finns ett stort rekryteringsproblem, inte minst i små och nya innovativa företag. Författarna för en intressant – och fullt ut relevant – diskussion om universitetens roll för innovation. Bokens budskap är att universiteten bör tona ned arbetet med att kommersialisera forskningsresultat och i stället fokusera på sina grunduppgifter: forskning och utbildning. Utbildningarna bör dessutom i större utsträckning anpassas till den inhemska arbetsmarknadens behov. Författarnas

resonemang om det institutionella ramverkets betydelse för entreprenörskap och innovation är också intressant och matnyttigt och det pekar på ett antal områden där det bör finnas en tydlig förbättringspotential. Dessa områden är exempelvis skattepolitiken, regleringar av olika slag, arbetsmarknadens flexibilitet, den offentliga upphandlingen samt bostadspolitiken.

Även om författarna har en poäng i att det säkerligen finns en rad reformer kopplade till ovan nämnda områden som skulle kunna genomföras utan betydande kostnader, är det viktigt att sådana reformer föregås av konsekvensanalyser där även andra mål – utöver innovation – beaktas. Det är viktigt att innovation och entreprenörskap inte blir en helig ko i detta avseende heller! I en aktuell rapport från Tillväxtanalys diskuteras exempelvis miljöbalksprövningens genomförande i Sverige och i denna studie framhålls bl a att denna prövning riskerar att bli speciellt oförutsägbar och utdragen för nya och innovativa verksamheter. Samtidigt belyses också svårigheterna med att skynda på prövningarna utan att tumma på andra viktiga mål, t ex kopplade till behovet av samråd med lokalbefolkning och reducerad miljöpåverkan (Tillväxtanalys 2019).

Medan författarna argumenterar starkt för att en väl fungerande innovationspolitik främst bör baseras på att upprätthålla – och stärka – marknads-ekonomins institutionella ramverk samt att eliminera olika barriärer för innovation, är deras inställning till riktade ekonomiska stöd till företag tydligt negativ. Det finns flera problem med sådana stödformer, t ex statliga innovationsstöd till små- och medelstora företag såsom Vinn Nu samt Forska & Väx. Ett grundläggande problem, enligt författarna, är att många stöd baseras på en bristfällig analys av vilka faktorer som utgör de viktigaste barriärerna för innovation

och entreprenörskap. Bristen på kapital är normalt inte det stora problemet och även om det finns tecken på ”finansieringsgap” betyder inte detta att det finns marknadsmisslyckanden i kapitalsektorn. En konsekvens av detta är att effekterna av direkta stöd till företag inte blir de förväntade, såsom högre produktivitet och fler anställda (bl a annat Daunfeldt m fl 2016). Snarare, framhåller författarna, finns det en risk att stöden förvärrar utfallen i samhällsekonomin. Forskningen visar t ex att offentligt stöd till innovation och forskning kan tränga undan privat kapital, samt leda till att företagens kreativa förmågor inriktas mer på att söka nya stöd än att investera i egen kunskapsutveckling och innovation. I boken diskuteras dessutom de metodologiska utmaningar som utvärderingen av sådana stöd innebär och att stöden mycket sällan utformas på ett sätt som underlättar framtida utvärderingar.

Dessa observationer bygger både på tidigare forskning samt flera av de studier som genomförts inom ramen för Ratios forskningsprogram. Även om många av de specifika stödprogram som utvärderats har haft tveksamma – och ibland inga – effekter, uppstår likväl frågan om hur pass generella slutsatser och rekommendationer som går att dra. Ratio-forskarna tycks argumentera för en ganska fundamental kursändring i den svenska innovationspolitiken där riktade stöd får ett betydligt mindre utrymme. Men handlar problemet verkligen om att sådana stöd är en generellt sett dålig idé? Eller handlar det snarare om att sådana stöd skulle kunna spela en viktig roll i den innovationspolitiska styrmedelsmixen, men de behöver utformas och implementeras på ett mer effektivt sätt? En anledning till att dessa frågor förtjänar en djupare diskussion är att forskningen inom området tydligt visar att frågor om utformning och implementering är avgörande för hur effektiva sådana stödprogram är (Becker

2019). Utfallen är tydligt kontextspecifika och det är med andra ord svårt att dra generella slutsatser om effekterna av sådan innovationspolitik.

Forskningen visar dessutom, något som också påpekas i boken, att program där näringslivet står för en betydande medfinansiering normalt sett är mer effektiva. På samma gång tenderar bokens författare att måla upp en bild av att innovationspolitiken handlar om att antingen lyssna på marknadsaktörer eller i stället på statsbyråkrater (se inte minst bokens titel). Men är det verkligen så vi ska betrakta den innovationspolitiska utmaningen? Delvis ... visst, men ofta behövs en privat-offentlig samverkan för att minska informationsasymmetrier (och därmed riskerna med en s k *pick-winners*-strategi) och göra långsiktiga och riskfyllda projekt men med hög potential möjliga. Inte minst kan detta vara viktigt inom områden där olika typer av marknadsmisslyckanden verkar parallellt, t ex klimatomställningen (Popp 2019).

I slutändan är det kanske en smaksak om denna bok borde ha grävt ännu djupare i frågeställningarna eller inte; det finns trots allt många fördelar med att hålla resonemanget kort och koncist. Och nog lyckas författarna med det som kanske är bokens främsta uppgift, nämligen att bidra till en meningsfull och mer kunskapsbaserad debatt om ett politikområde som är av stor betydelse för Sveriges långsiktiga ekonomiska utveckling. Detta är med andra ord en bok som förtjänar många läsare, och precis som alla bra böcker, förtjänar den även en kritisk granskning.

REFERENSER

Becker, B (2019), ”The Impact of Innovation Policy on Firm Innovation and Performance: A Review of Recent Research Developments”, *ifo DICE Report*, vol 17, s 10–15.

Daunfeldt, S-O, P Gustavsson Tingvall och D Halvarsson (2016), ”Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag – har de

någon effekt?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 1, s 6–19.

Edler, J, P Cunningham, A Gök och P Shapira (2013), ”Impacts of Innovation Policy: Synthesis and Conclusion”, Nesta Working Paper 13/21, Manchester Institute of Innovation Research (MIoIR), University of Manchester.

Hall, B H och J Lerner (2010), ”The Financing of R&D and Innovation”, i Hall, B H och N Rosenberg (red), *Handbook of the Economics of Innovation*, North Holland, Amsterdam.

Popp, D (2019), ”Environmental Policy and Innovation: A Decade of Research”, *International Review of Environmental and Resource Economics*, vol 13, s 265–337.

Sandström, C, N Karlson och K Wennberg (2018), *Innovationspolitik för tillväxt*, Ratio, Stockholm.

Tillväxtanalys (2019), ”Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar”, PM 2019:15, Östersund.