

Missionsorienterad innovationspolitik – en kritisk granskning

Mariana Mazzucato menar att innovationer är avgörande för att lösa vår tids stora utmaningar. Hennes recept – en missionsorienterad innovationspolitik – har anammats på bred front i Bryssel och av svenska myndigheter med Vinnova i spetsen. Receptet bygger dock på en alltför mekanistisk syn på innovation och ekonomisk tillväxt. Ett ekosystemperspektiv visar att innovativt entreprenörskap äger rum inom ramen för ett samarbetsblock. Entreprenörer, uppfinnare, nyckelpersonal, kompetenta kunder samt tidiga och sena finansörer är alla nödvändiga för att förverkliga entreprenöriella projekt. Storskaliga politiska ingrepp riskerar att kraftigt begränsa handlingsutrymmet för samarbetsblockets aktörer. Ingreppen gör då mer skada än nytta för innovation och tillväxt.

Den tongivande ekonomen Mariana Mazzucato (2013, 2018) menar att innovationer är avgörande för att lösa vår tids stora utmaningar, såsom klimatförändringarna och de hinder som står i vägen för att åstadkomma inkluderande och hållbar tillväxt. Hennes fokus är givetvis relevant: Innovationer är ”det enda sättet för de mest utvecklade länderna att säkerställa långsiktig produktivitetstillväxt” (Bloom m fl 2019, s 163). Lika lovvärd är Mazzucatos syn på entreprenörskap som något som skapas i ekosystem och hennes insikt att innovation handlar om hög tillväxt och hög risk.

Vi är ändå skeptiska till Mazzucatos (2013, s 40) huvudslutsats att regeringar ska ”leda den industriella utvecklingsprocessen genom att utveckla strategier för tekniska framsteg på prioriterade områden”. Det är bekymmersamt att synsättet fått så stort genomslag hos politiska myndigheter, inte minst i Sverige. Vinnova släppte t ex i mars 2022 en handbok om missionsorienterad innovation (Hill 2022), som motiveras med att de utmaningar dagens samhälle står inför kräver förändringar på systemnivå och ”ett missionsorienterat arbetssätt där olika aktörer arbetar i samma riktning mot gemensamma mål.”¹

Vår skepsis bottnar i en syn på innovationer som skiljer sig från den missionsorienterade när det kommer till: i) hur innovationer uppstår och, som en direkt följd av detta, ii) vad staten bör göra för att främja innovation. Vi är inte Mazzucatos enda kritiker,² men eftersom den missionsorienterade politiken redan framstår som en realitet i Sverige lämnar vi frågan om *huru-*

¹ Bland andra exempel på svenska myndigheter som omfannat perspektivet för missionsorienterad innovation kan nämnas Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Tillväxtverket.

² Se Wennberg och Sandström (2022) för en antologi av kritiska och ifrågasättande synsätt på Mazzucatos perspektiv.

NIKLAS ELERT OCH MAGNUS HENREKSON

Niklas Elert är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

niklas.elert@ifn.se

Magnus Henrekson är professor i nationalekonomi och senior forskare vid IFN.

Han var vd för IFN 2005–20.

magnus.henrekson@ifn.se

Artikeln bygger på Elert och Henrekson (2022). Vi hänvisar till den versionen för fler referenser och tackar Christian Sandström och Karl Wennberg för synpunkter. Finansiellt stöd för forskningen har erhållits från Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse.

vida den borde finnas därhän, för att i stället fokusera på dess innehåll och *hur* myndigheter tillämpar den.

Vi frågar oss därför vad offentliga organ med missionsorienterat innovationsfokus borde göra för att maximera innovation och hur de samtidigt kan minska risken för att politiken får potentiellt negativa följder. För största möjliga konkretion fokuserar vi på fem lärdomar om missionsdriven innovationspolitik som Mazzucato själv formulerar i en artikel från 2018, ”Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities”.

Analysen av lärdomarna utgår ifrån det ekosystemperspektiv vi kallar *det innovativa samarbetsblocket*. Perspektivet identifierar och analyserar de aktörer och kompetenser som är nödvändiga för att en idé eller uppfinning ska utvecklas till en innovation som blir en vida spridd vara eller tjänst (t ex Elert och Henrekson 2021). Som namnet antyder lägger perspektivet tonvikt vid samarbete. Det utmärker sig även mot andra ekosystemperspektiv genom att vi gör klar åtskillnad mellan aktörer och institutioner.³

Ett innovativt samarbetsblock består av sex pooler av ekonomiska kompetenser ur vilka människor rekryteras för att forma ett samarbetsteam: entreprenörer, uppfinnare, nyckelpersonal, kompetenta kunder samt tidiga och sena finansiärer. Värdet av en innovation realiseras när entreprenörens talang och ansträngningar kombineras med de arbetsinsatser, det humankapital och det finansiella kapital som samarbetsteamets övriga aktörer bidrar med. Konkurrensen mellan samarbetsteam leder i sin tur till att de bästa innovationerna selekteras fram, med en förmånlig makroekonomisk utveckling som följd.

Innovativa samarbetsblock uppstår spontant i moderna ekonomier om de institutionella förutsättningarna är de rätta. Exempelvis materialiserades det system av innovativa samarbetsblock vi kallar Silicon Valley först sedan flera reformer skapat de rätta omständigheterna, särskilt gällande venturekapital. Medan samarbetsblock är förbluffande motståndskraftiga i vissa dimensioner kan de vara bräckliga i andra, varför en enda missriktad politikåtgärd ibland kan blockera framväxten av en hel industrisektor.

Med den tongivande innovationsforskaren Amar Bhidé's ord demonstrerar samarbetsblocksperspektivet att: ”You disturb entrepreneurial biodiversity at your peril.”⁴ Därför är det viktigt att analysera hur missionsdriven innovationspolitik påverkar aktörernas förmåga att samverka effektivt i innovativa samarbetsblock. Mer specifikt diskuterar vi följande fem lärdomar från Mazzucato (2018):⁵

³ Mazzucato har ofta också ett ekosystemperspektiv i sina skrifter (t ex Mazzucato och Robinson 2018). Men i hennes ekosystem har offentliga aktörer alltid en central och *direkt* roll.

⁴ Kommentar vid lanseringen av Wennberg och Sandström (2022).

⁵ I artikeln formulerar Mazzucato faktiskt sex lärdomar. I den vi inte tar upp här förespråkar hon *engagemang* (dvs en demokratisering så att fler intressenter kan delta i missionsorienterade innovationsprojekt). Eftersom denna punkt delvis faller under den andra punkten (där vi menar att medborgarna i rollen som konsumenter oftast vet bättre än en offentlig myndighet vad de värderar) hänvisar vi den intresserade till Elert och Henrekson (2022, s 359–360) för en längre diskussion.

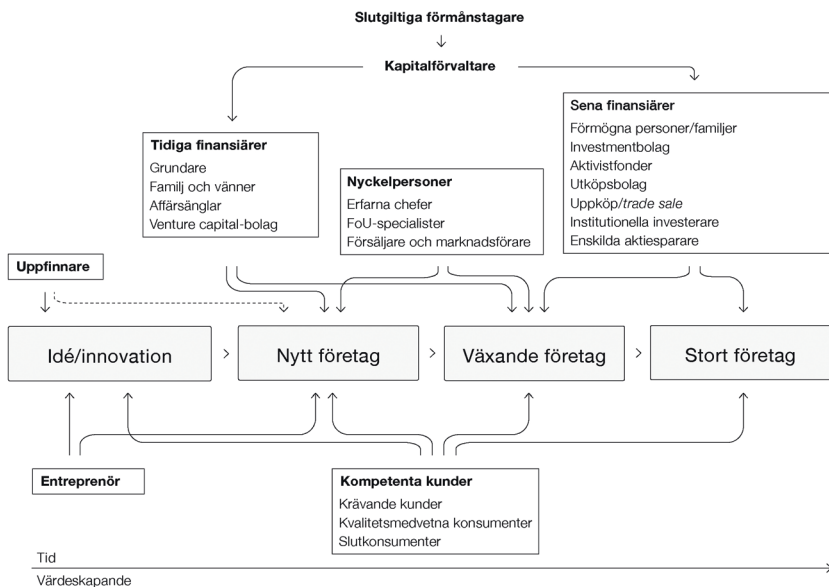
- 1) *Mazzucato säger sig vara emot att staten ska välja ut vinnare. I stället ska staten välja ut och stödja de som är villiga att engagera sig i samhällsrelevanta projekt, men vad skillnaden egentligen är förblir oklart. Det är därför svårt att undvika slutsatsen att detta bara är ett annat sätt för Mazzucato att säga att staten ska välja ut vinnare. Genom att öka risken för att icke livskraftiga innovationer och affärsidéer överlever för länge skadar en sådan ansats samarbetsblockens selektionsprocesser och långsiktiga överlevnad.*
- 2) *Mazzucato förespråkar att staten aktivt skapar marknader i stället för att bara underlätta marknadernas spontana framväxt. Statligt marknadsskapande är ibland befogat, t ex för välfärdstjänster där det offentliga tidigare haft monopol. Analyser av hur sådana marknader fungerar (och inte fungerar) är betydande också för mer ambitiösa skapanden av helt nya marknader som ett led i ett missionsorienterat projekt. I det perspektivet är det viktigt att notera att samarbetsblock som skapas kring kvasimarknader präglas av många problem, särskilt när staten står för selektionen och medborgarnas val drastiskt begränsas; dessa problem blir knappast mindre när marknadsskapandet är än mer ambitiöst.*
- 3) *Mazzucato hävdar att staten och dess myndigheter bör välkomna experiment, inte frukta misslyckanden. En sådan experimentvilja är politiskt lovvärd, men marknadens selektionsprocess ger privata aktörer en metod (och incitament) att lära av experimenterande på ett sätt som inte är möjligt för offentliga aktörer. Ju mer lärande som äger rum genom marknaden, desto bättre.*
- 4) *Mazzucato menar att det offentliga bör fokusera på kvaliteten hos det de finansierar (snarare än kvantiteten). Hon syftar här huvudsakligen på FoU-finansiering, vilket avslöjar en alldeles för snäv och mekanistisk uppfattning om hur innovationer uppstår.*
- 5) *Mazzucato menar att staten bör dela både risker och vinster om de bidrar till finansieringen av innovationsverksamheter. Det är rimligt förutsatt att det är en god idé att staten bidrar med riskkapital, men den tanken bygger på att Mazzucato felaktigt klassar privata finansierares rationella agerande som kortsiktigt.*

Analysen bör klargöra att även om vi ofta är oense med Mazzucato så har vi en del gemensamt. Förhoppningsvis kan analysen därför uppmuntra till eftertanke även hos de som förespråkar Mazzucatos syn.

1. Hur uppstår innovationer i samarbetsblocket?

Samarbetsblocksperspektivets rötter kan spåras tillbaka till tidigare svenska nationalekonomer (för en översikt, se Erixon 2011), men perspektivet har också likheter med den nyare litteraturen om entreprenöriella ekosystem och den nationella innovationssystemansatsen. Vår återlansering och omformulering av samarbetsblocksperspektivet har gett upphov till en fruktbar diskussion med flera entreprenörskapsforskare och vi har bl a till-

Figur 1
Det innovativa
samarbetsblocket:
en översikt



Källa: Elert m fl (2019).

lämpat perspektivet för att analysera hur EU kan bli mer entreprenöriellt (Elert m fl 2019).

Figur 1 ger en överblick av de kompetenser och länkar som enligt samarbetsblockperspektivet krävs för att en idé ska utvecklas till ett framgångsrikt, växande företag. De kompetenser och resurser som måste mobiliseras mynnar ur sex olika kompetenspooler: entreprenörer, uppfinnare, nyckelpersonal, kompetenta kunder samt tidiga och sena finansörer. Analysen underlättas om vi antar att funktionerna bärs av olika personer.

Entreprenörer är normalt de som initierar projekt. Sedan de identifierat en potentiell affärsmöjlighet försöker de vidareutveckla den tillsammans med uppfinnare och några nyckelmedarbetare – fröet till ett nytt samarbetsteam. Eftersom entreprenören oftast investerar det mesta av sitt humankapital och sina finansiella tillgångar kan denne inte mildra osäkerheten genom diversifiering. En mångsidig och kompetent uppsättning tidiga finansörer, såsom affärsänglar och venturekapitalbolag, är därför avgörande för samarbetsblockets tidiga selektionsprocess. De tidiga finansörerna brukar bistå med finansiering tills verksamheten skalas upp. Först då kan den eftersträvade entreprenörsvinsten komma att realiseras (förutsatt att projektet når så långt).

För att skala upp verksamheten krävs fler nyckelmedarbetare med förmågan och rätten att fatta beslut för att främja nya upptäckter inom företaget. Deras intraprenörskap gör att företaget snabbt kan reagera på förändringar och förbli innovativt. Så småningom måste också sena finansörer ta ansvar för finansieringen. Samtidigt kan konkurrenter dyka upp: imiterande företag byggda av andra samarbetsteam. Marknaden skalas upp, i takt

med företagens tillväxt och konsumenternas selektion. Till slut kan en ny bransch ha tillkommit.

Oftast blir det inte så. De flesta affärsidéer misslyckas. De som till slut når marknaden kan också skilja sig avsevärt från den initiala idén, inte minst eftersom *kunder som krävande samarbetspartners* i tidiga skeden genom kritik och återkoppling påverkat innovationens utformning. Misstag är vanliga och leder till reviderade planer, korrigeringar och förbättringar. Vägleda av marknadssignaler söker aktörerna vägar runt de tekniska, ekonomiska, sociala och institutionella svårigheter som dyker upp längs vägen.

Alla samarbetsblock har en relation till det offentliga. Politiskt bestämda regelverk har en fundamental betydelse för hur aktörskategorierna samverkar, hur starka incitament de har att förvärva och använda kompetenser och, i slutändan, kvaliteten på samarbetsprojekten. Myndigheter och offentligt ägda företag kan också vara betydande kunder eller finansörer i ett samarbetsblock, exempelvis de block som präglar offentligt finansierad välfärd, men de utövar inflytande snarare än kontroll. Ingen specifik aktör ”bestämmer” över samarbetsblock eller förstår mer än en bråkdel av hur de fungerar, vilket gör att man måste vara försiktig med att försöka styra och kontrollera dem med en ”uppifrån-och-ner”-ansats.

Ogenomtänkta interventioner kan i värsta fall få kaskadeffekter som leder till samarbetsblockets undergång. Omvänt kan kloka interventioner gynna alla aktörer i samarbetsblocket – men det finns fler sätt att göra fel än att göra rätt. Idéer överlever i regel inte på grund av att de var perfekta från början utan för att de anpassades till föränderliga betingelser tills de blev konkurrenskraftiga. Att skjuta till mer (privata eller offentliga) medel ändrar inte detta faktum.

2. Hur påverkar missionsorienterad innovationspolitik samarbetsblocket?

Mazzucato (2018, s 805–809) presenterar lärdomar från tidigare missionsdrivna innovationsprojekt som hon menar bör vara utgångspunkter för kommande satsningar. I de följande fem underavsnitten diskuterar vi lärdomarna i tur och ordning.

Lärdom 1: Från att välja vinnare till att välja de villiga

Ett missionsorienterat projekt innebär att man beslutar att samhället måste knuffas i en ny riktning. Någon måste anförtros att genomföra själva knuffen. Enligt Mazzucato handlar det då inte om att välja vinnare utan om att ”välja de villiga: de organisationer i ekonomin (i olika sektorer i både den privata och offentliga sfären) som är ’villiga’ att engagera sig i ett samhällsrelevant uppdrag” (s 806). Hur denna urvalsprocess ska ske, och vad som faktiskt skiljer de villiga från andra slags vinnare, framgår varken i denna text eller i andra av Mazzucatos texter. Ur vårt perspektiv är det därför svårt att tolka ordbytet som något annat än semantik: ett sätt att få

direkta stöd till enskilda företag och organisationer att låta mer aptitliga.

Samarbetsblockets interaktioner hjälper oss att förstå hur entreprenörers planer omformuleras, revideras och t o m överges över tid, vilket krävs för att innovationer ska bli framgångsrika. Om framgången uteblev måste man bedöma vad som gick fel och om ”misslyckandet” var bra eller dåligt. Staten är sällan bättre än privata aktörer på att bedöma detta. Ett marknadsprövande av utvalda ”villiga” företags idéer vore därför önskvärt (för oss är det oklart om Mazzucato delar den åsikten) eftersom välfungerande samarbetsblock minskar risken för två relaterade typer av misstag. Minimeringen av dem kan kanske sammanfattas med Schumpeters begrepp *skapande förstörelse*.

Den första typen av misstag innebär att vinnare förkastas, ofta för att entreprenören eller andra aktörer blir alltför pessimistiska. Den missionsorienterade argumentationen hämtar mycket av sin lockelse ur rädslan för den här sortens misstag. Den andra misstagstypen är subtilare och sker när felaktiga bedömningar av konkurrensförhållanden och innovationens bärkraft gör att man låter misslyckanden överleva för länge. Marknadskrafterna som verkar i blocken tenderar att systematiskt eliminera sådana misstag genom att avslöja det ohållbara i vissa handlingsplaner och det lönsamma i andra. På så vis korrigeras felen tidigt och till så låg kostnad som möjligt.

Om staten, när den ”väljer de villiga”, accepterar ett projekt som ”borde” ha förkastats kan inte dessa resurser användas till något annat. Samarbetsblockens förmåga att selektera fram de innovationer som har störst värde för konsumenterna försvagas. Den som tvivlar på att detta är ett problem kan beakta den svenska erfarenheten av direkta offentliga innovationsstöd: Lågproduktiva entreprenörer är de som lägger huvuddelen av sina ansträngningar på stödsökande, medan de högproduktiva avstår. Att få stöd har dessutom en negativ effekt på företagets produktivitet (Gustafsson m fl 2020).

Missionsorienterade projekt har ofta ett slutmål (t ex minskade utsläpp eller bättre hälsa) som inte är direkt mätbart i termer av vinst och förlust (eller produktivitet). Det kan innebära att marknadens selektionsmekanism inte är tillräcklig för att välja rätt vinnare. Ett brådskande uppdrag kan följaktligen behöva välja vinnare med hjälp av någon annan mekanism. Ett förslag på en sådan mekanism som vi tror är ganska robust gentemot de problem vi beskrivit är innovationspristävlingar, som används av både privata och offentliga organisationer som XPrize Foundation och DARPA.⁶

I sådana tävlingar är målet väldefinierat – t ex utveckling av en klimatvänlig transportteknologi – men teknikneutralt formulerat. Tävlingarna ger inte upphov till den välfärd förlust som uppstår när patenträttigheter exploateras, kräver inte en byråkrati som bedömer bidrag på förhand och

⁶ XPrize Foundation är en amerikansk ideell stiftelse som organiserar tävlingar för att främja teknisk utveckling som kan gynna mänskligheten. DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) är en federal myndighet underställd USA:s försvarsdepartement. De bedriver och finansierar forskning för att utveckla teknologi för militära ändamål. De organiserar också tävlingar på många områden.

minimerar skattebetalarnas risk. Innovationspristävlingar är ett sätt att välja vinnare (som uppenbarligen är villiga!) utan att binda sig till specifika företag eller teknologier, vilket minskar risken för skadliga kaskadeffekter.

Lärdom 2: Från att möjliggöra till att aktivt medskapa marknader

”Uppdrag förbättrar inte existerande marknader utan skapar nya marknader”, hävdar Mazzucato (s 806). Hon ger exempel från ”de tre klassiska missionsorienterade myndigheterna NASA, DARPA och National Institutes of Health” för att driva hem poängen att uppdragen inte ”handlar om att få existerande marknader att fungera utan om att skapa helt nya [marknads]-landskap.”

Det låter ambitiöst. Å andra sidan är centrala delar av avancerade ekonomier redan tungt reglerade och t o m monopoliserade av den offentliga sektorn. Särskilt marknader för välfärdstjänster som hälsovård och utbildning kan både skapas och förvaltas av det offentliga. Erfarenheter från sådana sektorer gör att det går att säga en del om hur de innovativa samarbetsblocken fungerar under sådana förutsättningar.

I praktiken är det bara när finansieringen är privat och produkterna bjuds ut på en fri marknad som incitamenten harmoniseras för alla samarbetsblockets aktörer. Ett offentligt monopol på produktion och/eller finansiering kan begränsa framväxten av en kritisk massa av aktörer med de rätta kompetenserna och tillräckligt med *skin in the game*. När privat produktion är tillåten men den enda tillåtna köparen är en offentlig monopsonist hämmas också samarbetsblockets utveckling eftersom konsumenterna/brukarna hindras att utöva sin viktiga selektionsroll. Deras möjligheter att agera på ett kompetent sätt undergrävs även när en vara eller tjänst endast får erbjudas av en offentligt utsedd leverantör. Leverantören har i regel heller inte möjlighet att ta betalt för tilläggstjänster utöver det som erbjuds inom ramen för det skattefinansierade systemet. Dörren stängs till det köpslående och de anpassningar mellan producenter och kunder som är så centrala för marknadsbaserade relationer och samarbetsblockens långsiktiga innovationsförmåga.

Sannolikt kan missionsdrivna projekt vara så angelägna att de i vissa fall ändå kan vara en god idé. De tydligaste exemplet gäller klassiska marknadsmisslyckanden som att få en människa på månen eller utveckling av helt nya försvarssystem där staten är den enda kunden. Dessutom kan hela poängen med dem vara att myndigheter och offentliga tjänstemän *skä* ha andra preferenser än medborgarna/kunderna och gynna sådant som inte skulle kunna överleva på en helt fri marknad men som anses värdefullt på andra grunder. Det kan handla om att stödja framväxten av nästa generations solceller eller andra företeelser som (ännu) inte kan överleva på marknaden. Erfarenheten visar också att på öppnandet av tidigare stängda (välfärds)marknader följer nya snabbväxande företag som är mer dynamiska och effektiva än den offentliga monopolisten. Skapande av marknader med en stor roll för staten utesluter således inte framväxten av fungerande samarbetsblock så

länge det finns privat produktion, men blocken kommer sannolikt att visa sig sämre än fria marknader på att innovera på sikt.

Lärdom 3: Från rädsla för att misslyckas till bejakande av experimentering

Mazzucato (s 807) menar att experimentvilja bör vara vägledande för såväl offentliga som privata initiativ. Hon skriver att

[e]ftersom innovationsverksamhet är extremt osäker är möjligheten att experimentera och utforska nyckeln till framgång för den entreprenöriella staten ... Därför är en avgörande pusselbit när staten organiseras för att ikläda sig rollen som entreprenör dess absorptionskapacitet eller institutionella lärande ... Offentliga myndigheter lär sig genom den process av investeringar, upptäckt och experimentering som är en del av missionsorienterade initiativ.

Vi kan bara instämma. Likväl är det en sak att säga att aktörer ska experimentera och lära och en helt annan att förstå *hur* lärandet skiljer sig åt mellan privata aktörer som riskerar egna pengar och offentliga aktörer som jobbar med skattebetalarnas pengar.

Välfungerande samarbetsblock minimerar som sagt förekomsten av misstag, men misslyckanden är ändå både vanliga och oundvikliga. Ibland är de t o m önskvärda och inte nödvändigtvis slöseri med resurser vare sig för samhället eller för det aktuella företaget. De grusade förhoppningarna kan bidra med värdefull information till aktörerna om en innovations eller affärsmodells konkurrenskraft. Konkurer och nedläggningar kan också stimulera till grundandet av nya företag genom att nya möjligheter skapas och fler resurser blir tillgängliga. Processen går snabbare och blir billigare om nyetableringar, nedläggningar, expansion och kontraktion är smidiga att genomföra.

Hur kan missionsdrivna myndigheter skilja misslyckanden och framgångar åt, ifall själva det missionsdrivna projektet innebär att aktiviteter inte längre testas på marknader och utvärderas genom konsumenternas val? Innovationspristävlingar skulle kunna vara ett sätt. En annan fingervisning kan fås från det som Azoulay m fl (2019) kallar "ARPA-modellen" för missionsorienterad forskning för att få fram genombrottsinnovationer. Enligt författarna utmärks framgångsrika initiativ av decentralisering, aktiv selektion av projekt, tolerans för misslyckanden och organisatorisk flexibilitet. Med andra ord tycks man ha försökt imitera hur riktiga marknader fungerar. Myndigheter som gör så har sannolikt större möjligheter att lyckas, även om det är svårt att se hur modellens aktörer utan verkligt *skin in the game* ska ha incitament att ändra sina planer när så krävs.

Lärdom 4: Från ett kvantitativt till ett kvalitativt fokus på finansiering

Enligt Mazzucato (2018, s 808) har flera missionsdrivna institutioner "haft avgörande betydelse för grundforskningen". Som ett ideal anför hon Natio-

nal Institutes of Health som gör ”ett genomtänkt och riktat val av områden för offentligt stöd till FoU.”

Synen på FoU som nyckeln till mer innovation är central i mycket forskning inom nationalekonomi och entreprenörskap. Innovationsverksamhet betraktas där som resultatet av systematiska och målinriktade ansträngningar för att ta fram ny kunskap genom FoU-investeringar, följt av kommersialisering. Detta FoU-centrerade perspektiv vittnar om en alltför mekanistisk syn på hur det ekonomiska systemet fungerar. Därtill försummar det andra vägar till innovation som *learning-by-doing*, nätverkande och kombinatoriska insikter. Till detta kommer att FoU är en av flera *inputs* i produktionsprocessen; ökat värdeskapande i samarbetsblocken är beroende av många fler insatser än FoU.

Betydande FoU-investeringar *kan* vara nödvändiga för att en ekonomi ska blomstra, men är långt ifrån tillräckliga och det finns ingen garanti för att politiskt ökade FoU-utgifter resulterar i mer ekonomiskt värdefull kunskap. Överspillningseffekterna behöver inte heller alltid bli positiva, eftersom offentlig FoU också kan tränga undan privat FoU. Den andel av näringslivets FoU-utgifter som direkt eller indirekt finansieras av staten är lägre i länder med hög andel FoU-utgifter i privata företag medan den är högre i länder med lägre FoU-utgifter i privata företag (Elert m fl 2019).

Detta innebär inte att staten saknar en roll i fråga om FoU. En sannolik bieffekt av åtgärdsprogram som stimulerar till innovationsbaserat entreprenörsdrivet företagande är en spontan ökning av FoU-investeringarna på de områden som får ett uppsving. Men om inte ett välfungerande samarbetsblockssystem finns på plats är ökat FoU-stöd sannolikt liktydigt med slöseri. Resurserna skulle ha varit mer värdeskapande på andra ställen i ekonomin. Eftersom det är nästintill omöjligt för en offentlig myndighet att ”hitta vinnarna” är en spontan efterfrågedriven ökning i FoU alltid bättre än varje försök att styra inriktningen uppifrån. Politiken bör därför fokusera på att skapa rätt drivkrafter för de relevanta aktörerna så att tillgängliga resurser, inklusive FoU, hamnar där de skapar mest värde. FoU främjas bäst när det vägleds av efterfrågan snarare än genom en föreställning om att utbudet skapar sin egen efterfrågan.

Hur påverkas då det innovativa samarbetsblocket när staten stödjer FoU, t ex genom direkta subventioner, skattefordelar och åtgärder för att öka utbudet av högutbildade? Sådana åtgärder gynnar i första hand två aktörskategorier i samarbetsblocket: uppfinnare och nyckelpersonal. I bästa fall ökar detta både bredden och djupet i dessa två kompetenspooler, vilket kan gynna samarbetsblocket som helhet. Men det förutsätter att samarbetsblockets svaga länkar var just bristen på uppfinnare och nyckelpersonal. Det är dessutom sannolikt att aktörer som får den här sortens stöd blir en politiskt relevant intressegrupp, som använder sin nyfunna makt till att suga upp resurser som kunde använts bättre på annat håll.

Vidare: i fall knappheten på en viss slags aktör blir mindre än den ”borde” vara förändras entreprenörernas kalkyl när de formerar sina samar-

betsteam. Resultatet kan då bli ett team som avviker från det som skulle varit optimalt under neutrala omständigheter och kanske (om det är FoU-boostat) fokuserar *alltför* mycket på produktens egenskaper. Resultatet kan bli för mycket kunskapsframtagande på bekostnad av exploatering och spridning av produkten, för stort fokus på teknologisk innovation relativt processinnovation eller för stark betoning på produktutveckling och alltför lite marknadsförings- och försäljningsinsatser.

En annan möjlighet är att politikåtgärden i fråga är perfekt avvägd och leder till att just de kompetenspooler i samarbetsblocket som var otillräckliga fylls upp till optimal nivå, med en starkt positiv effekt på innovationsverksamheten som följd. Det är alltid svårt att veta vad som skulle ha skett om det inte varit för ett visst ingrepp, men i komplexa sammanlänkade system kan även relativt fokuserade och begränsade ingrepp få långtgående, oförutsedda följder. Bevisbördan för att ingreppens konsekvenser på det hela taget är goda borde rimligen ligga på den som förespråkar dem.

Lärdom 5: Från riskreducering till del i både risktagande och vinster

Mazzucato (s 809) hävdar att ”uppdrag kräver en vision om inriktningen för ekonomin, vilket betyder att investeringar måste kanaliseras till särskilda områden; det är inte tillräckligt att bara skapa jämlika ramvillkor för att åstadkomma förändring”. Vidare skriver hon att ”det slags investeringar det handlar om är sådana privata riskkapitalister ofta är ovilliga att satsa på till följd av deras alltför korta investeringshorisont . . . vissa har hävdad att det är just denna kortsiktighet som skapat de problem vi ser i sektorer som bioteknik.” Staten bör därför ta på sig rollen som riskkapitalist i missionsorienterade projekt. Den ska alltså inte bara dela på risken utan även på de framtida vinsterna från investeringarna.

Ur ett samarbetsblocksperspektiv är ett VC-bolags ”kortsiktighet” inte något att beklaga. Det är en följd av specialisering och det faktum att tidiga (affärsänglar och VC-bolag) och sena finansärer (utköpsbolag m fl) tillför olika slags kompetens och resurser anpassade till olika skeden i ett företags utveckling. Den utvärderingsprocess som utvecklats inom den privata VC-branschen bygger i hög grad på tyst icke-kodifierbar kunskap och bedömningar som en statlig myndighet inte kan imitera. VC-bolag har dessutom en viktig screeningfunktion och tillför lednings- och marknadskunnande. Förvisso kan VC-aktörer i bästa fall inte sägas vara mer än måttligt framgångsrika i att hitta framtida vinnare, men det är just därför VC-bolagens strategi är att investera i ett stort antal högriskprojekt.

Det finns heller inga belägg för att politiskt kontrollerade organisationer skulle vara skickligare på att identifiera framtida vinnare; offentligt venturekapital verkar i själva verket sämre på att stimulera innovation än privat eller en blandning av privat och offentligt kapital. En trolig orsak är att offentliga aktörer baserar sina beslut på politiska snarare än affärsmissiga kriterier (Elert m fl 2019).

Givetvis är det fullt möjligt för staten att poola risker på sätt som VC-

bolag inte kan, men hela syftet med VC-bolagens affärsmodell är ju att transformera extremt riskfyllda projekt till en mer acceptabel risknivå i en diversifierad portfölj av investeringar. Så harmoniseras incitamenten för investerare, VC-bolagens partners och entreprenörerna. Om staten skulle vara bättre på att poola risk får man förmoda att det har att göra med att den kan sprida kostnaderna för sina misslyckade investeringar över hela skattebetalarkollektivet. Varför Mazzucatos förslag att skattebetalarna också får del av vinsten känns rimligt – om staten nu ska agera venturekapitalist. Trots detta kvarstår problemet att kostnaden/intäkten för varje skattebetalare är försumbar, medan den offentlige VC-tjänstemannen får sin fasta lön hur det än går. Denna brist på *skin in the game* försvagar incitamenten att lära sig av misstag.

Enligt Bloom m fl (2019, s 178) skulle ”borttagandet av begränsningar för utvecklingen av en aktiv marknad för finansiering i tidiga skeden ... vara ett bra policyområde” för att stimulera innovation. Dessa sektorer har historiskt mött höga hinder i många länder. Så var också fallet i USA tills man runt 1980 sänkte kapitalvinstskatter, införde kapitalvinstbeskattning av personaloptioner i unga entreprenörsföretag och gav pensionsfonder rätt att investera i värdepapper med hög risk, inklusive VC-fonder. Detta reformknippe banade väg för framväxten av dagens VC-sektor. Utan dem hade dagens Silicon Valley knappast vuxit fram.

Kanske är det ändå möjligt att nå en ”kompromiss” mellan dem som är för respektive emot att staten agerar venturekapitalist. En allt större andel av samhällets sparande kanaliseras till pensionsfonder och åtminstone en del av dessa tillgångar bör kunna placeras i onoterade aktier och venturekapital. Därmed hamnar detta sparande inte bara i fastigheter, noterade bolag och högt rejtrade obligationer utan bidrar också till finansieringen av innovationsbaserade entreprenörsföretag. Då uppnås ökad riskpoolning samtidigt som den kreativa potentialen hos mängder av människor släpps lös. Därtill skulle det inte vara en snedvridning av kapitalflödena, bara ett sätt att öppna dörrar för entreprenöriella företag, dörrar som tidigare bara var öppna för stora existerande företag.

4. Slutsatser

Mazzucato målar med breda penseldrag både i sina böcker och i den artikel vi utgår ifrån. I vår analys gör vi delvis detsamma, även om vi försökt vara så konkreta som möjligt. Vi avslutar med att sammanfatta vår syn på Mazzucatos lärdomar:

- 1) *Att välja de villiga* är bara ett annat sätt att säga att man ska välja vinnarna. Det kommer oundvikligen att öka risken för att icke livskraftiga projekt överlever alltför länge.
- 2) *Att vara aktiv medskapare av nya marknader*, t o m skapa helt nya marknader, är något som de flesta regeringar gör. Ibland kan det vara befogat,

men det skapar också problem, särskilt när det begränsar konsumenternas möjlighet att avgöra om en innovation blir framgångsrik.

- 3) *Experimentvilja* är lovvärt. Men medan det finns starka belägg för att marknadsselektion (genom nyetablering, nedläggning, expansion och kontraktion) är ett effektivt sätt för privata aktörer att lära sig saknar offentliga aktörer i praktiken denna möjlighet.
- 4) *Att staten ska fokusera på kvaliteten på det de finansierar* (snarare än kvantiteten) innebär i praktiken mer offentliga FoU-investeringar. Det avslöjar Mazzucatos snäva syn på hur innovationer uppstår. FoU är på sin höjd en insatsvara i en produktionsprocess som beror av mycket annat.
- 5) Slutligen är det rimligt att *staten delar både risker och vinster av tidig finansiering*, om nu staten alls ska ägna sig åt detta. Synen bygger i mycket på en felaktig föreställning om vilken roll olika slags finansiärer spelar, där sunt risktagande likställs med kortsiktighet.

REFERENSER

- Bloom, N, J Van Reenen och H Williams (2019), "A Toolkit of Policies to Promote Innovation", *Journal of Economic Perspectives*, vol 33, s 163–184.
- Elert, N och M Henrekson (2021), "Innovative Entrepreneurship as a Collaborative Effort: An Institutional Framework", *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, vol 17, s 330–435.
- Elert, N och M Henrekson (2022), "Collaborative Innovation Blocs and Mission-oriented Innovation Policy: An Ecosystem Perspective", i Wennberg, K och C Sandström (red), *Questioning the Entrepreneurial State*, Springer, Cham.
- Elert, N, M Henrekson och M Sanders (2019), *The Entrepreneurial Society: A Reform Strategy for the European Union*, Springer, Cham.
- Erixon, L (2011). "Development Blocks, Malinvestment and Structural Tensions – the Åkerman-Dahmén Theory of the Business Cycle", *Journal of Institutional Economics*, vol 7, s 105–129.
- Fuchs, P E, A P Goldstein och M J Kearney (2019), "Funding Breakthrough Research: Promises and Challenges of the 'ARPA Model'", *Innovation Policy and the Economy*, vol 19, s 69–96.
- Gustafsson, A, P Gustavsson Tingvall och D Halvarsson (2020), "Subsidy Entrepreneurs: An Inquiry into Firms Seeking Public Grants", *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol 20, s 439–478.
- Hill, D (2022), *Designing Missions: Mission-oriented Innovation in Sweden – A Practice Guide by Vinnova*, Vinnova, Stockholm.
- Mazzucato, M (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press, New York.
- Mazzucato, M (2018), "Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities", *Industrial and Corporate Change*, vol 27, s 803–815.
- Mazzucato, M och D K R Robinson (2018), "Co-Creating and Directing Innovation Ecosystems? NASA's Changing Approach to Public-Private Partnerships in Low-Earth Orbit", *Technological Forecasting and Social Change*, vol 136, s 166–177.
- Wennberg, K och C Sandström (red) (2022), *Questioning the Entrepreneurial State*, Springer, Cham.