

Varning för den misslyckade industripolitikens återkomst

Dagens Nyheter den 22 april 2022

Alltsedan finanskrisen 2008 har västvärlden rört sig mot en uppifrån styrd innovations- och industripolitik, förstärkt av räddningspaketen under pandemin och nu också av Rysslands invasion av Ukraina. Att ekonomiska nödlägen motiverar insatser är fullt naturligt, men risken är nu uppenbar att tillfälliga insatser permanentas i form av riktade företags- och branschstöd med långsiktigt negativa effekter för samhället.

Den storskaliga industripolitikens återkomst har skett utan någon egentlig debatt och det är hög tid att hissa varningsflagg.

I den nya boken "Questioning the entrepreneurial state" visar 30 ledande internationella forskare att det vetenskapliga stödet för storskalig industripolitik är svagt. Den riskerar att snedvrída för ekonomin sund konkurrens, och är en form av förtäckta företagsstöd som för tankarna till 70-talet.

Idéerna bakom industripolitikens återinträde har i hög utsträckning tagit inspiration av den italiensk-amerikanska professorn Mariana Mazzucatos bok "The entrepreneurial state". Med effektiv men i stora delar anekdotisk argumentation hävdade hon att staten varit den främsta drivkraften bakom innovation och teknisk utveckling.

Mazzucato har sedan ensam fungerat som rådgivare åt såväl EU-kommissionen som regeringar runt om i världen. Även om det vore fel att tillskriva en enskild individ alltför stort inflytande är det tydligt att hon har varit pådrivande i skiftet till en proaktiv industripolitik.

EU:s gröna giv, med en budget på 1 000 miljarder euro, är en del av detta skifte. Tanken är att ekonomin ska organiseras runt olika "missions" (uppdrag), storskaliga försök att lösa samhällsproblem där staten går före och pekar ut vägen framåt. Näringsliv och akademien involveras sedan för att ta fram praktiska lösningar.

I stället för att bemöta strukturella problem som låg produktivets-utveckling, hög arbetslöshet och brist på samhällsinvesteringar i nödvändig infrastruktur satsas därför nu alltmer pengar i specifika projekt där utvalda storföretag och samarbetspartner handplockas.

"Questioning the entrepreneurial state" problematiserar idén bakom att organisera ekonomin runt sådana "uppdrag". Vid en första anblick framstår idén som tilltalande. På samma sätt som målet att sätta en människa på månen kunde mobilisera en hel ekonomi är det attraktivt att se sådana uppdrag som ett sätt att hantera stora samhällsproblem såsom global uppvärmning.

Vid en praktisk implementering av sådan innovations- och industripolitik infinner sig emellertid stora utmaningar. Historien är full av storslagna politiska planer och program som sedan fått oavsiktliga, ibland rakt motsatta och emellanåt katastrofala konsekvenser.

I Sverige underblåstes till exempel en etanolbubbla under tidigt 2000-tal. Den urartade i havererade motorer och korruptionshärvor i kommunala bolag. Ungefär parallellt med detta började kommuner göra storslagna biogassatsningar som slutade med nedskrivningar, kommunala miljardskulder och frånvaro av hållbar utveckling. Gobigas-debaclet i Göteborg kostade kommunens skattebetalare 2 miljarder kronor.

En rapport från Tillväxtanalys visar att de svenska ”strategiska innovationsprogrammen” i huvudsak gynnar storföretag och större lärosäten, vilket är precis vad man kan vänta sig när stora samhällsatsningar ska koordineras. Det gynnar inte den förnyelse och transformation som samhället behöver, och riskerar att leda till lobbying och positionering snarare än innovation.

Vad kan vi lära oss av dessa exempel?

Att formulera ”uppdrag” på ett korrekt sätt är i praktiken en omöjlig uppgift. Etanolbubblans startskott kan härledas till ett EU-direktiv från 2003 om ökad andel biodrivmedel. När en målbild väl formulerats kommer den att tolkas och omsättas i praktisk politik av olika intressegrupper. I fallet med etanolbilarna använde särintressen remissförfarandet för att se till att elbilar exkluderades ur pumplagen, vilket gjorde att marknaden för elbilar kvävdes i sin linda under perioden 2005–2010.

Det som på papperet framstår som storslagna idéer där entreprenörskap och innovationskraft får en riktning blir i praktiken ofta en form av förtäckta industristöd. Vaga formuleringar om samverkan och stora offentliga resurser som ställs till förfogande via ansökningsförfaranden tenderar att gagna befintliga storföretag och cementera etablerade strukturer snarare än att bidra till systemförändring.

Forskning om innovation och förnyelse är tydlig med att det är entreprenörskap och internationell konkurrens som möjliggör systemförändringar, inte riktade storföretagsstöd.

Trots tidigare misslyckanden och brist på vetenskapligt stöd har industri-politikens renässans skett utan någon kritisk diskussion. Offentliga investeringar och innovationsprojekt behöver föregås av gedigen utredning och effekt-utvärdering enligt god svensk sed. Bidragen i ”Questioning the entrepreneurial state” visar att så inte sker i dag.

Den storskaliga industripolitiken har historiskt lett till förstelnade ekonomiska strukturer, inte till miljömässig eller ekonomisk utveckling. Den är inte förenlig med principer om fri och rättvis konkurrens och bör betraktas som en form av förtäckta industristöd i ny tappning.

För att undvika att fler bubblor blåses upp med hjälp av storslagna ”uppdrag” är det därför nödvändigt med forskningsbaserad kunskap och oberoende utvärderingar av offentliga investeringar. En både billigare och bättre väg att nå förnyelse är sannolikt att underlätta nya entreprenörers möjlighet att utmana etablerade strukturer och bli de verkliga förändringsagenterna.

Christian Sandström, bitr professor, Internationella handelshögskolan i Jönköping, och Ratio

Karl Wennberg, professor, Handelshögskolan i Stockholm

Amar Bhidé, professor, Tufts university

Anna Brattström, docent, Lunds universitet

Pontus Braunerhjelm, professor, Kungliga Tekniska högskolan

Sinclair Davidson, professor, RMIT Australia

Olof Ejermo, professor, Lunds universitet

Johan Frishammar, professor, Luleå tekniska universitet

Magnus Henrekson, professor, Institutet för näringslivsforskning

Mats Magnusson, professor, Kungliga Tekniska högskolan

Jerker Moodysson, professor, Internationella handelshögskolan i Jönköping

Jason Potts, professor, RMIT Australia

Patrik Tingvall, professor, Södertörns högskola

Siri Terjesen, professor, Norwegian school of economics

Martin Wallin, bitr professor, Chalmers tekniska högskola