

Därför kommer staten aldrig att kunna spela entreprenörens roll

Timbro.se den 13 oktober 2022

I boken *The Entrepreneurial State* (2011) och uppföljaren *Mission Economy* (2021) argumenterar ekonomen Mariana Mazzucato för att staten bör ta en aktiv roll i syfte att skapa innovationer och därigenom ökad ekonomisk tillväxt. Grundtanken är att staten, genom olika interventioner, har varit den främsta källan till innovation och industriell förnyelse genom historien. Entreprenörer och storföretag har sedan dragit nytta av dessa interventioner. Dessa idéer om en toppstyrd statlig modell har gett vatten på kvarn åt politiska beslutsfattare som bedrivit aktiv innovationspolitik i en rad länder och på vitt skilda områden. Det kan exempelvis röra sig om innovationspolitik inom miljö, energi och hälsovård samt forskning och utveckling för att bland annat motverka klimatförändringar, låg tillväxt och ökad ojämlikhet.

Syftet med boken *Questioning the Entrepreneurial State* (2022) är att teoretiskt och empiriskt undersöka huruvida Mazzucatos teser håller för en vetenskaplig prövning. Redaktörerna Karl Wennberg och Christian Sandström konstaterar redan i inledningskapitlet att Mazzucatos teser varken har granskats eller publicerats i vetenskapliga tidskrifter. I stället har idéerna getts ut i populärvetenskapliga böcker, vilket troligen är anledningen till att forskarvärlden tidigare knappt har debatterat dem. Det är därför på sin plats att 32 forskare i 18 kapitel sätter Mazzucatos idéer om en intervenerande stat under luppen från en rad olika angreppsvinklar.

Förutom inledningskapitlet som ger en god överblick över innehållet och slutsatserna, är boken indelad i fyra större sektioner – teoretiska perspektiv, olika innovativa ekosystem, energi- och miljöpolitik samt innovationspolitik – med fyra till fem kapitel vardera. Medan de teoretiska argumenten är generella, kommer empirisk analys av innovationspolitik från hela världen, med viss fokus på Sverige, eftersom många av kapitelförfattarna är svenska.

Från den teoretiska sektionen konstateras bland annat att toppstyrd innovationspolitik där man investerar andras pengar saknar det privata ägandets incitament och ansvar och därför är dömt att misslyckas som entreprenörskap. Statliga projekt möter varken samma risk eller osäkerhet som privata entreprenörer gör och kommer förmodligen inte heller att bestraffas eller utvärderas om de fallerar. Toppstyrd politik misslyckas även att ta hänsyn till centrala aspekter hos entreprenörskap såsom individuell kreativitet och kollektivt beslutsfattande.

I nästa sektion om ekosystem ges empiriska exempel från universitet och nystartade företag. En slutsats är här att staten bör fokusera på att skapa incitament som inte snedvrider konkurrensen i stället för att försöka hitta vinnande teknologier eller företag. Toppstyrning och byråkratisering hämmar dessutom innovationer både på universitet och i företag. Statistik visar att statlig innovationspolitik brukar få positiva utvärderingar, men dessa studier använder sällan metoder som kan visa verkliga effekter. Det föreligger ibland även intressekonflikter hos utvärderarna; konsultfirmor som får betalt av staten har incitament att ge positiv respons.

I sektionen om miljö- och energipolitik konstateras att varken vindkraftsprojekt i Kina eller subventioner till förnybar energi i Europa har gett avsedda effekter. De värsta exemplen på misslyckad energipolitik hittas emellertid i Sverige. Kommunala investeringar i biogas i slutet av 1990-talet resulterade i ekonomiska skulder och teknologi som inte fungerade. Etanoldrivna bilar subventionerades kraftigt i början 2000-talet i syfte att skapa ett hållbart samhälle och jobb i Norrland, men orsakade en bubbla som brast 2009–10. Men historien slutar inte där; de pågående satsningarna på fossilfritt stål där man ska använda vätgas i stället för kol kan sluta i katastrof inte minst på grund av den enorma elförbrukningen.

I den sista sektionen diskuteras vilken typ av innovationspolitik som bör föras baserat på mer än 100 års erfarenhet. Det är bland annat viktigt att incitamenten blir korrekt utformade och att åtgärderna koordineras och blir konsistenta över tiden. Sist men inte minst måste man ta hänsyn till att innovation och entreprenörskap kräver att en mängd olika aktörer drar sina strån till stacken och samarbetar i så kallade kompetensblock.

En allmän slutsats i boken är att storskalig innovations- och industripolitik har en diger meritlista av misslyckade projekt. Myndigheter klarar inte att välja ut vilka teknologier, sektorer eller företag som är framtidens vinnare. Interventionerna snedvrider i stället både konkurrens och incitament samt leder till opportunistisk blandstödsökande företag.

Redaktörerna för boken rekommenderar även vad staten borde göra i stället för en aktiv innovationspolitik. De bästa åtgärderna för att stimulera innovationer är sådana som förbättrar produktiva ekonomiska aktiviteter i allmänhet. Det kan handla om starka institutioner som skyddar äganderätten, lagar och regler som gynnar öppna marknader, fri konkurrens och entreprenörskap, en stabil monetär politik samt generella skattesänkningar som inte snedvrider konkurrensen. Men det krävs även att olika typer av barriärer, oligopol och regleringar tas bort.

Flera kapitel i boken visar att en aktiv innovationspolitik i form av plattformar för offentligt-privat samarbete eller teknologispecifik finansiering gynnar stora etablerade företag och andra intressegrupper som får finansiering ganska omgående. Aktiv innovationspolitik leder alltså inte några direkta motståndare, medan kostnaden distribueras på anonyma skattebetalare. Generella åtgärder å andra sidan som förbättrar marknadsvillkoren och som river barriärer och oligopol ger stora effekter på välståndet, men de positiva effekterna verkar långsamt och sprids ut på många olika aktörer. Samtidigt blir etablerade företag och dess intressegrupper förlorare. Redaktörerna argumenterar att just detta gör det så svårt politiskt att skifta från riktade stöd till generella åtgärder.

Någonting som fått för lite utrymme i boken är dock ett generellt policyinstrument som expanderat avsevärt de senaste decennierna i OECD-länderna: skatteavdrag för FoU-investeringar. Sådana avdrag är för det mesta konkurrensneutrala och gäller för alla typer av FoU-investeringar och borde satts i kontrast till riktade innovationsstöd. Även Sverige införde ett sådant avdrag 2014, som senare utökats.

Boken har såväl politiska beslutsfattare som forskare som målgrupper. Den är relativt lättläst och kräver inga större förkunskaper för läsaren. Boken baseras på kapitel från vitt skilda sektorer, exempel på statliga riktade stöd och angreppssätt men ger sammantaget en bra översikt på den kritik som finns mot riktad statlig innovationspolitik. Inte minst ger den tydliga rekommendationer hur

staten borde agera för att stimulera innovation och tillväxt. Men det återstår att se om den nya svenska regeringen tar till sig dessa råd.

Roger Svensson