

DEN INDUSTRIPOLITISKA ÅTERVÄNDSGRÄNDEN

- EN HISTORIA OM DET STATLIGA RISKKAPITALET

JAN JÖRNMARK
CHRISTIAN SANDSTRÖM




den industripolitiska återvändsgränden

- en historia om det statliga riskkapitalet

jan jörnmark
christian sandström

foto: jan jörnmark
formgivning: jack jörnmark
tryck:
isbn: 978-91-591-0472-6

omslagsbild: Arns värld i Götene. Kommunens "äventyrslandsinvestering" framstår som en av Sveriges mest misslyckade satsningarna någonsin. Förloppet inleddes under de populära Arn-filmernas storhetstid. När det sedan visade sig att intresset för ett äventyrsländ där traditionella berg och dalbanor hade ersatts med yxkastning och lerdrejning kallades en annan lokal storhet in. Bert Karlssons diversifiering av Arn-landet med ett Fångarna på Fortet komplex, komplett med dödsfall och slott blev dock inte heller en succé. De kommunala förlusterna var det enda som växte innan en auktion gjorde slut på de sorgliga resterna av en kommunal mardröm - som då verkligen hade "satt Götene på kartan".



SÖNDER

innehåll

förord	7
sammanfattning och slutsatser	9
del I	
- den nya näringspolitikens teori	15
del II	
- den nya näringspolitikens praktik	43
avslutande reflektioner	75
referenser	79

förord

När Skattebetalarna granskar offentliga utgifter handlar det – i grova drag – om att ställa två frågor. För det första: går pengarna till rätt saker? För det andra: används pengarna på rätt sätt? Ibland är svaret på den första frågan ett solklart ja. Få ifrågasätter exempelvis att polis och försvar är offentliga angelägenheter. En del verksamheter kan man, beroende på politisk preferens, ha olika uppfattning om. Hur stor del av till exempel högre utbildning som ska drivas och bekostas av skattemedel går att diskutera. Men så länge verksamhet är offentligt måste effektiviteten vara god, så att målen med

verksamheten uppnås till lägsta möjliga kostnad för skattebetalarna.

Svaret på den första frågan ett solklart nej. Så är fallet med det statliga riskkapitalet. Men förutom att det inte kan anses vara en offentlig angelägenhet att driva företag så är staten dessutom en uppenbart oduglig riskkapitalist. Det framgår med plågsam tydlighet av denna rapport. Inga positiva effekter av det statliga riskkapitalet kan påvisas. Istället vräks pengar in i projekt som i bästa fall är meningslösa, i värsta fall skadar marknaden och därmed hindrar riktiga företag och fungerande affärsidéer från att

växa fram. Det är ett dubbelt slöseri.

De miljarder som det offentliga årligen slösar bort på företagsstöd och på att leka riskkapitalist hade gjort betydligt större nytta i befintliga fungerande företag – eller i framtida genom en högre riskpremie. Detta åstadkoms på ett enkelt sätt: Genom sänkta skatter. Ett livskraftigt näringsliv behöver inte stöd och dusörer från det offentliga utan färre pekpinningar, krokben och krav.

Jag vill rikta ett stort tack för det gedigna arbete som författarna till rapporten, Jan Jörnmark och Christian Sandström, gjort för att pedagogiskt

förklara bakgrunden till, drivkrafterna bakom och (de uteblivna) resultaten av detta innovationsbyråkratiska komplex. Jag vill också rikta ett särskilt tack till affärsmannen - och den riktiga kapitalisten - Sven Sahle. Utan hans stöd hade denna rapport inte blivit verklighet.

Trevlig läsning!

Christian Ekström, vd Skattebetalarna



sammanfattning och slutsatser

Den nya näringspolitiken behöver förstås som en respons på den djupa och strukturella kris som inleddes under 70-talet. Urbanisering, avindustrialisering med tillhörande problem i bruksorterna är en historisk realitet med långtgående konsekvenser. Under 90-talet kallades dessa krafter för globalisering, under det senaste decenniet har begrepp som digitalisering och urbanisering blivit alltmer vanliga för att beskriva likartade fenomen relaterade till global konkurrens, stor internationell tillgänglighet på billig arbetskraft samt en näst intill explosionsartad teknisk utveckling.

Det är praktiskt omöjligt att undvika den omstrukturering av industrier, orter och regioner som

saknar resurser att konkurrera i den nya ekonomin som formades under dessa omvälvande decennier. Politiker har i stor utsträckning därför stått inför ett problem som åtminstone med konventionella metoder saknar lösning. Stora problem som påverkar många människor fordrar emellertid att politiker visar att de gör någonting, oavsett om åtgärderna har effekt eller inte. Den politiker som inte gör någonting kommer få utstå massiv kritik från oppositionen och väljarna premierar inte den som förefaller sakna handlingskraft. Mycket riktigt tycks stöden också öka oavsett regeringsfärg.

Det finns därmed ett behov av att åtgärder initieras och det skapas följaktligen ett stort utrymme

för det som lätt riskerar att bli symbolpolitik, det vill säga politik vars uttalade syfte är att få politiker och den offentliga sektorn att framstå som kompetent och handlingskraftig. Symbolpolitik finns på många områden, inte minst på arbetsmarknaden. Logiken kan sammanfattas med uttrycket ”Vi måste göra någonting. Detta är någonting. Så låt oss göra det.”

En del av den nya näringspolitiken är inget annat än gammalt vin i nya buteljer. Tillväxtverket hette tidigare Glesbygdsverket och har ett tydligt mandat att fördela EU-medel till regioner som saknar konkurrenskraft i dagsläget. Detta, liksom delar av det så kallade statliga riskkapitalet i form av Inlandsinnovation är att betrakta som regionalstöd snarare än en politik för innovation och entreprenörskap i någon egentlig bemärkelse. Andra delar såsom Fouriertransform och Industrifonden liknar snarare industristöd av klassiskt 70-talssnitt.

Att begrepp som innovation, entreprenörskap, hållbarhet, digitalisering med mera används så frekvent gällande dessa program och aktiviteter bör ses som ett tecken på att det rör sig om symbolpolitik och hur viktigt det är att demonstrera aktivitet. Regionalstöd liksom industristöd klingar illa idag och det blir enklare för politiker över hela spektrat att framstå som handlingskraftiga om dessa aktiviteter

istället etiketteras som miljö- och tillväxtfrämjande.

Sådan symbolorienterad skönmålning kan tyckas vara en harmlös anpassning till rådande debattklimat. Förvrängningen av begreppen är ändå problematisk ur flera hänseenden. Till att börja med hamnar myndigheterna i en tillsynes omöjlig situation. De skall utvärderas som om de utför tillväxtbefrämjande aktiviteter när det i själva verket ofta rör sig om verksamheter som oavbrutet kommit att kräva mer stöd därför att de saknar verkliga förutsättningar att generera vinst och därmed klara sin egna avskrivningar och nyinvesteringar. Finns det då inga substantiella resultat att visa upp uppstår ett självklart problem: om äpplen skall utvärderas som om de vore päron blir det enda möjliga utfallet att utvärderingarna också blir smått charadliknande.

Än mer problematisk är symbolpolitiken då den i flera avseenden fungerar som en distraktion från de åtgärder som verkligen kan höja Sveriges konkurrenskraft. En politiker som vill framstå som näringslivsvänlig kan enkelt peka på ett antal aktiva stödprogram och därmed slippa att ta i politiskt känsliga frågor om arbetsgivaravgifter, marginalskatter, regelbörda, arbetsmarknadsregleringar, planlagstiftning med mera. En slutsats av vår studie är därför att saker bör kallas vid deras rätta namn.

Förväntningarna skulle då hamna mer i linje med aktiviteterna och det skulle bli svårare för politiker att gömma sig bakom verkningslös symbolpolitik om den kallas vid sina rätta namn: regionalstöd och industristöd.

Den andra delen av näringspolitiken kan sägas vara mer teoretiskt förankrad. Teser om marknadsmisslyckanden gällande innovation och ny teknik mer generellt har i kombination med idéer om regionala kluster används som motiv för en mer aktiv näringspolitik. Detta gäller såväl riktade företagsstöd som administreras av myndigheter som Vinnova, Energimyndigheten och Naturvårdsverket som alla olika stödaktiviteter i form av klusterinitiativ, teknikparker, affärscoacher, inkubatorer med mera till stora nationella och europeiska stöd till teknikutveckling.

Problemet med idéerna om marknadsmisslyckanden och regionala kluster är att de är omöjliga att validera empiriskt. Råder det verkligen strukturell brist på kapital för innovation som en följd av ett marknadsmisslyckande på kapitalmarknaden? Hur stort är i sådana fall detta gap, i vilka sektorer finns ett sådant gap och är det möjligt att hantera detta genom andra åtgärder som att göra det enklare för människor att spara pengar? Hur stort är egentligen behovet av teknikparker, inkubatorer och affärs-

coacher? När skall man sluta investera i en teknik och avfärda den som ett misslyckat projekt? (Sandström m.fl., 2018)

Dessa frågor går egentligen inte att besvara ens med sofistikerade vetenskapliga metoder, än mindre med hjälp av enkäter och intervjuer där en myndighet frågar företag om de uppskattat det gratisstödet de erhållit. När det är omöjligt att uppskatta magnituden på eventuella problem och deras lokalisering, blir det minst lika omöjligt att initiera olika former av stöd för att hantera dessa alltför hypotetiska problem. Vidare riskerar dessa åtgärder att bli föremål för sin egen politiska logik.

De riktade företagsstöden har enligt de utvärderingar som gjorts inga positiva effekter på varken sysselsättning, omsättning eller tillväxt. Tvärtemot vad som ofta argumenterats är effekterna snarare kortsiktiga än långsiktiga då bolag som får stöd erhåller en form av ”sockerchock”, kapital injiceras och leder till en kick i investeringar som sedan försvinner med tiden. Ett alternativt scenario är att företag utvecklas till bidragsentreprenörer och sätter i system att söka många olika bidrag, från flera olika instanser, såväl på regional som nationell som europeisk nivå. Konsekvensen blir risk för korrup­tion, oöverskådlighet och i förlängningen också snedvridning av konkurrensen.

De olika stödjande aktiviteterna står i många regioner inte i någon som helst proportion till behovet. Den skånska galaxens okontrollerade tillväxt i stödjande aktiviteter visar att dessa aktiviteter följer sin egen logik snarare än något verkligt behov. Att så många program eller organ för samverkan ofta inte består av mer än några personer antyder att symbolvärdet för moderorganisationen är överordnat andra mål.

Sist men inte minst ser vi hur olika former av stöd ofta går till kommunala bolag som skall ägna sig åt innovation. Energimyndigheten och andra offentliga aktörer har i flera fall underblåst att kommunala fjärrvärmebolag ägnat sig åt alltmer esoteriska verksamheter med liten koppling till varken värde för skattebetalarna eller någon kommersiell tillämpning. Den här formen av stöd är sannolikt den mest problematiska formen av näringspolitik och följderna är både en rundgång av pengar och en frånvaro av positiva effekter. Mottagaren är ofta någon annan offentlig aktör, exempelvis ett lokaltrafikföretag som i sin tur fått stöd exempelvis från kommunen. Här skapas ett slutet system, en form av cirkulär ekonomi där EU-pengar, statliga klimat- och energipengar blandas med kommunala skattemedel, de kommunala fjärrvärmebolagens intäkter från sina lokala monopol samt olika så kallade

kunder i form av andra offentliga bolag som skall köpa biogas. En pseudo-ekonomi utvecklar sig där incitamentsstrukturerna är så förvrängda att det blir rationellt att ägna sig åt regelrätt kapitalförstöring tack vare förekomsten av så kallad medfinansiering. En karismatisk ledare med förmåga att slå an rätt retorik kan skapa svarta hål av slöseri som i slutändan drabbar skattebetalarna. En slutsats av ovanstående är att olika kommunala bolagsstrukturer skapar en särskilt toxisk jordmån för dessa pseudo-ekonomier. I den här skriften har bara ett fåtal mycket flagranta exempel använts. Intressant nog lyser Stockholm och privata bolag ofta med sin frånvaro i dessa slutna system. En given implikation är därför att utförsäljning av kommunala bolag sannolikt minskar vanskötseln och potentiellt reducerar de mest fantasifulla haverierna.

För att avsluta: den nya näringspolitiken är delvis gammalt vin i nya flaskor, delvis symbolpolitik för att försöka hantera olösliga problem. I tider då Sverige står inför betydande strukturella utmaningar och då många kommuner och landsting möter skenande kostnader och skuldsättning är det tydligt att skattemedel kan användas på bättre sätt än inom den så kallade näringspolitiken.

Den allvarligaste effekten av stödpolitiken kan vara att de starkaste incitamenten att använda den

finns i landets svagaste delar. Stockholms län har exempelvis varit den minsta mottagaren av medel från EUs strukturfonder, vilket är logiskt med tanke på den robusta tillväxten där, som i allt väsentligt skett med hjälp av privata investeringar. Sammantaget rör sig ju inte de offentliga medlen om mer än cirka 5 procent av landets investeringar, vilket inte talar för att de fyller någon stor generell ”kapitalbrist”.

I hela det här komplexet finns en osynlig alternativkostnad, för i svagare regioner ter sig naturligtvis situationen annorlunda. I glesbygden finns hundratals kommuner med svag sysselsättning och utflyttning. Incitamenten för dessa lokala politiker är desto starkare att bygga biogas-imperier, etanolkombinat, processindustrier byggda på insamlad textillump eller snart sagt vad helst annat som antyder handlingskraft och omsorg om bygden. Men exemplen där sådana satsningar lett till verkligt bärkraftiga företag av betydelse är sällsynta. Där riskerar sökandet efter stöd att inrikta kommunernas uppmärksamhet på verksamheter utan andra utsikter än ett evigt letande efter nya subventionerade finansieringsformer, varefter det belastar redan svaga kommuner genom kraven på ”motfinansiering”.

Men stöden får då också ytterligare en negativ effekt, då dessa lokala politikernas intresse inriktas just på stödsökande, istället för att arbeta för

att det förändringsfientliga lagsystemet, med illa definierade riksintressen, prohibitiva tolkningar av strandskydd och så vidare, skulle förändras. Genom att öppna upp dessa regleringsmässiga blockeringar skulle nya regionala specialiseringar kunna utvecklas, istället för dagens kontraproduktiva satsningar på allehanda stödprojekt. Utvecklingen sätter också fingret på vad ”bärkraftig” utveckling verkligen är. I all rimlig tolkning måste det vara en anläggning som förmår bära sina egna investeringskostnader så att den inte gång efter annan behöver belasta andra resurser. Med den tolkningen skulle meningsfulla utvärderingar också kunna göras av projekten.



del I den nya näringspolitikens teori

Näringspolitiken kom att ändra inriktning under 90-talet. Det som tidigare hade varit industripolitik och olika former av stöd till branscher utan konkurrenskraft ersattes med stöd som syftade till att öka innovationer och entreprenörskap i samhället. Industripolitiken hade tidigare stöttat nedåtgående sektorer som saknade konkurrenskraft. Skälen till detta var politiska men urartade snabbt till en konstgjord andning som stod i vägen för den nödvändiga strukturella omvandlingen. Det rörde sig inte sällan om systematisk kapitalförstöring, som fortsatte in på 80-talet och fasades ut i och med 90-talskrisen.

Den nya näringspolitiken som funnits sedan dess har haft andra och på ytan mer positiva förtecken.

Syftet har istället varit att ge stöd till de delar av näringslivet som ännu inte varit konkurrenskraftigt, men som förhoppningsvis kommer att bli det i framtiden. I takt med att synen på entreprenörskap och företagsamhet i en vidare bemärkelse förändrades i Sverige ökade också politikernas behov av att visa sig handlingskraftiga. Parallellt med dessa förändringar började forskningen om innovation och entreprenörskap att revitaliseras. Även om sådan forskning hade bedrivits alltsedan tidigt 1900-tal hade den på många vis legat i träda under efterkrigstiden, främst eftersom dåtidens näringsliv präglades av stabilitet och storföretag som initialt inte mötte något omvandlingstryck.

Inom forskningen utvecklades framförallt under 1980-talet ett antal teorier som kom att utgöra en idemässig underbyggnad för den aktiva innovationspolitiken. Teorierna var egentligen inte nya, utan kunde härledas till såväl Keynes idéer från 30-talet till grundläggande antaganden om marknadsmisslyckanden. Teorin om positiva externaliteter är avgörande för att förstå den nya innovationspolitiken. Forskningsresultat visade att utvecklingen av ny teknik resulterar i positiva spillovers som i hög utsträckning stannar kvar på orten där tekniken skapades. Om en grupp ingenjörer på en ort utvecklar en ny teknologi tenderar såväl etablerade företag som start-ups på just den orten att tjäna mer på ett sådant arbete. Tekniken vidarutvecklas och sprids i närområdet, vilket i sin tur resulterar i förstärkt konkurrenskraft för alla involverade aktörer.

De positiva externaliteterna gällde inte enbart teknikutvecklingen. En växande forskningslitteratur om så kallade kluster visade att detta även gällde näringslivet och politiken i en vidare bemärkelse. Teorierna om kluster populariserades av den amerikanska ekonomen Michael Porter under 90-talet, men kan härledas till Robert Lucas och Jane Jacobs arbeten under 70- och 80-talet. Stor betydelse hade också Christopher Freeman och den dansk-svenske forskaren Bengt-Åke Lundvalls arbeten om Nation-

al Systems of Innovation. Någon enhetlig definition av detta centrala begrepp har aldrig skapats, men Lundwalls eget försök att förklara begreppet från 1992 ger en bra uppfattning om vad ett sådant system kan bestå av: ”Det institutionella nätverk av offentliga och privata aktörer vars aktiviteter, samarbete och interaktion skapar, importerar, modifierar och sprider nya teknologier”. I praktiken öppnar en sådan definition för ytterst vida tolkningar om vad som är ett ”system”, inte minst när olika statliga eller akademiska aktörer på olika vis försöker definiera eller styra den här typen av koordinerad men samtidigt spontan verksamhet. Gemensamt för de olika skolbildningarna var att de alla pekade på att näringar i olika regioner tjänade på att bolag befinner sig i samma närmiljö. Tillgång till kompetent arbetskraft inom en särskild nisch samt tillgång till sofistikerade användare medförde att positiva feedbackloopar kan skapas och konkurrenskraften för samtliga aktörer ökar.

I efterhand är det lätt att förstå varför dessa nya tillväxtorienterade teorier växte fram och fick ett så starkt genomslag under 1980- och början av 1990-talet. Det hade då visat sig att stödpolitik inte gett några som helst resultat, men att istället den stora industriella krisen fått sin lösning genom framväxten av helt nya industriella och kunskaps-

orienterade områden, vilka sedan fick namnet ”kluster”. Allra mest tjänade Silicon Valleys remarkabla framgångar som föregångsexempel. Ett näringsliv som baserades på många olika företag var uppenbart mer motståndskraftigt mot nedgångar än de bruksorter i Sverige som fått problem från 70-talet. Vidare var det tydligt att alltmer enkla arbetstillfällen antingen flyttades till Asien eller försvann på grund av automatisering. Den nya modellen skulle istället kännetecknas av högt kunskapsinnehåll, entreprenörskap och teknisk förnyelse. Detta gav också en stor roll till rent akademisk kunskap.

Parallellt med att dessa teoretiska landvinnningar gjordes utvecklades ett antal idéer som på olika vis underströk marknadsekonomin brister. Om teknik, innovation och utvecklingen av ny kunskap skapar stora värden, som påverkar långt fler än de aktörer som från början är involverade, så riskerar för få aktörer att engagera sig i det tidiga skedet. Innovation och kunskap har drag av att vara kollektiva nyttigheter, det vill säga att de kan utnyttjas av många utan att detta går att förhindra. Enligt flera ekonomer såsom Arrow (1963) och Akerlof (1975) leder detta till en risk för så kallade free-rider problem, vilket innebär att ingen ägnar sig åt teknikutveckling, trots att hela samhället skulle tjäna på detta.

I en förenklad modell kan en potentiell finansär av ett teknikprojekt inte känna till utfallet, och den som ansöker om pengar vill heller inte förtälja all information eftersom detta medför risker. Ekonomin hamnar i ett moment 22 där den inte klarar av att utveckla sig själv. Dessa idéer om marknadsmisslyckanden har även kombinerats med Keynes idéer om att en ekonomi kan hamna i ett fastlåst, suboptimalt tillstånd på grund av psykologi, samt olika typer av flaskhalsar i systemet. Ibland saknas efterfrågan för en viss teknik eftersom tekniken initialt är undermålig, och tekniken är i sin tur undermålig eftersom ingen är beredd att investera i någonting som marknaden inte efterfrågar, eller som i vart fall är alltför osäkert.

Kritiskt för den nya näringspolitiken var därför teserna att 1) innovation och entreprenörskap genererar stora värden för såväl näringslivets konkurrenskraft som det relaterade samhället och 2) den fria marknadsekonomin klarar inte av att generera denna utveckling på egen hand. Lösningen på detta dilemma kom bland annat att formuleras i form av en så kallad Triple Helix modell. Enkelt uttryckt säger den att utveckling sker när staten, akademien och näringslivet samverkar. Med hjälp av ekonomiska stöd i form av riktade bidrag, involvering av universitet vars forskning skall kommersialiseras

blir det möjligt att gå bortom de lösningar som identifierats av innovationsforskarna.

Det fanns emellertid andra delar av innovationslitteraturen som manade till viss försiktighet. Till att börja med var tesen om marknadsmisslyckanden egentligen just en tes, för vilken det saknades empiriskt stöd. Att mäta och påvisa ett marknadsmisslyckande är inte oproblematiskt då det handlar om att studera någonting som egentligen inte finns i verkligheten. Innovationsforskaren Anders Gustafsson beskriver detta som att försöka forska på svarta hål, man kan nästan enbart uppskatta dess existens med indirekta metoder. Följden av detta är att även om ett marknadsmisslyckande potentiellt existerar, så kan dess verkliga storlek aldrig bedömas. Det är heller inte möjligt att lokalisera i vilka sektorer som ett faktiskt problem föreligger. Vad är en teoretiskt optimal mängd kapital inom energisektorn? Hur och varför skiljer sig denna summa från mängden kapital som egentligen behövs inom fordonsindustrin? Frågorna är rent hypotetiska och väldigt svåra att besvara.

De sammanfattades av Jan-Evert Nilsson och Åke Uhlin i en uppsats i början av 2000-talet:

”...som vi uppfattar statsmakternas uppdrag till VINNOVA förutsätts det att det är möjligt att i någon mening styra fram ekonomisk utveckling genom in-

novationssystem, klusterbildningar, osv; detta är alltså den s.k. innovationspolitikens pragmatiska modus vivendi, vilket i sin tur innebär att det bör vara verkets modus operandi. Ett problem i sammanhanget är emellertid, att många ekonomer, geografier, sociologer, systemteoretiker, filosofer och andra forskare mer eller mindre tydligt hävdar att komplexa sociala system inte kan styras, åtminstone inte i den konventionella mening som man brukar ge begreppet ’styrning’. Hur det är med detta är något av huvudfrågan i den här delen av vår uppsats.” Enkelt uttryckt kom den nya näringspolitiken att formuleras med syfte att lösa ett problem som egentligen var en tankemodell utan vare sig definition eller belegg att problemen var mätbara eller lösbara. Det är svårt att lösa ett problem när man inte känner till varken problemets storlek eller dess lokalisering.

Utöver detta fanns det två utmaningar som den aktiva näringspolitiken hade behövt förhålla sig till. Det första kallas ibland för informationsproblemet. Utveckling sker i en marknadsekonomi genom en process av experiment och mutationer. Historien om teknisk utveckling är en historia om felaktiga satsningar från enskilda företag, överinvesteringar i de tidiga skedena och även exempel på när företag investerar för sent och därmed blir utslagna. Tekni-

sk utveckling är en komplex, notoriskt oförutsägbar evolutionär process. Styrkan i marknadsekonomi ligger i att summan av alla dessa försök och misslyckanden leder till utveckling och spridning av ny teknik. Om inte företagen på en viss marknad kan veta vilken teknik som har störst potential och vilka summor som bör satsas i ett visst skede, varför skulle då en myndighet eller annan offentlig aktör sitta inne på sådan information?

Den andra utmaningen kan sammanfattas som incitamentsproblemet. Om det varit möjligt att beräkna den optimala kapitalmängden och den perfekta formen av politiska ingripanden för att främja innovation och entreprenörskap, så infinner sig utmaningen att skapa incitamentsstrukturer som är förenliga med dessa åtgärder. Om alla aktörer – myndigheter, företag, medarbetare, universitet, politiker – har de incitament som harmonierar med den teoretiskt optimala politiken, då skulle också utfallet bli positivt. Om någon eller flera av dessa aktörer istället har obefintliga eller snedvridna incitament kommer utfallet att bli annorlunda.

Bilder del I

Bilderna i den första delen kommer från de sista resterna av Uddevallavarvets huvudkontor. Varvet byggdes ut strax efter andra världskriget men så tidigt som i början av 1960-talet tvingades staten gå in med stöd och en 50-procentig ägarandel för att det skulle överleva. Redan 1971 tvingades sedan staten ta hela ägaransvaret. Oförmågan att klara både en ständigt ökad konkurrens och investeringar ledde sedan till att miljard efter miljard satsades på den egentligen sedan länge dödsdömda verksamheten. Till sist nådde man en slutpunkt för den fasen av stödpolitik, vilket ledde till en nedläggning som kombinerades med lika dödsdömda stöd till en ny bilfabrik. När sedan även den till sist tvingats till nedläggning började Uddevalla paradoxalt nog växa igen. Några indikationer på att de tiotals miljarder som rullade in här under mer än tre decennier gjorde någon som helst långsiktig nytta går inte att finna.

Bilderna togs sommaren 2009. Då hade huvudkontoret varit tomt under en lång tid, men väntade precis på att en större renovering skulle genomföras. Idag är det en påtaglig del av Uddevallas allt mer livaktiga centrum



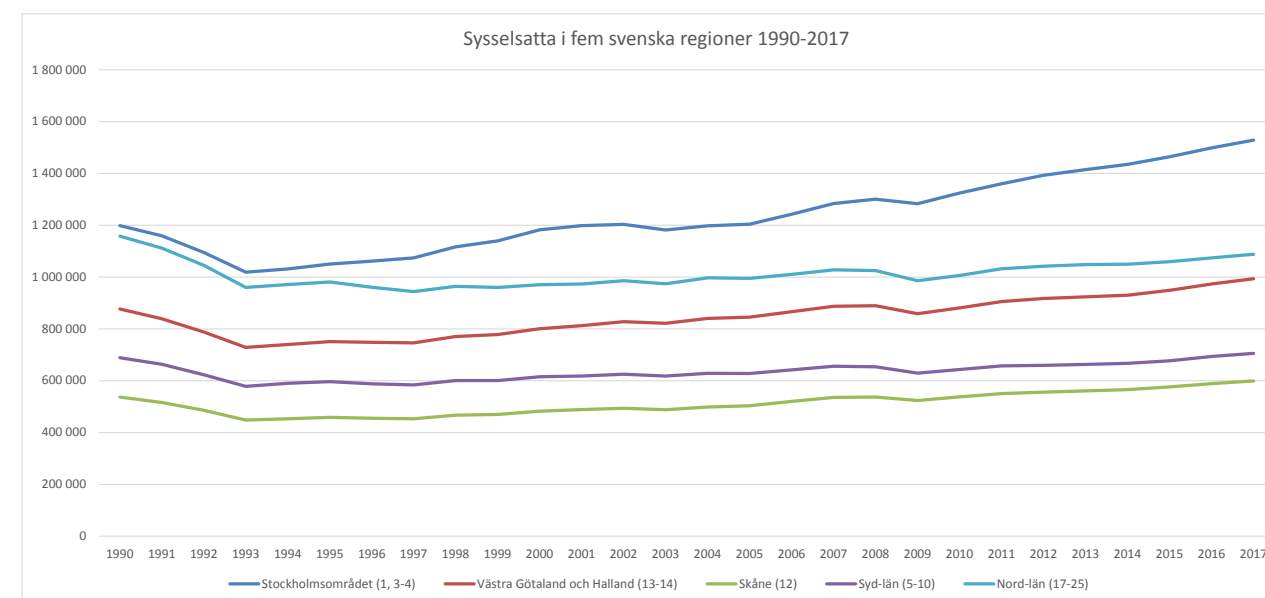
krisen, innovationerna och det politiskt omöjliga

Genombrottet för den statliga innovations- och riskkapitalpolitiken var alltså samtidig med den stora industrikrisen i början av 1990-talet. I efterhand har den krisen ofta kommit att uppfattas som en finansiell och fastighetsekonomisk ”bubbla”, men det är bara en mindre del av utvecklingen, vilket också tydligt syns i figur 1. Som syns i figuren är nedgången i sysselsättning brant, och allra brantast var den i den traditionella industrin, som förlorade inte mindre än 300 000 arbetstillfällen. Den nedgången ledde också till en finansieringskris i den offentliga sektorn, som trots rekordnivåer som andel BNP även den förlorade arbeten.

Men mest påtaglig är tveklöst den industriella nedgången eftersom den både på ett makroekonomiskt och rent mikroekonomiskt stödbetingat plan har betydande likheter med dagens situation. Utvecklingen pekar tydligt på riskerna med dagens ineffektiva stöd, särskilt när de kombineras med en svag valuta. Samtidigt har de svenska myndigheter

och organ som idag är satta att bedriva ”tillväxt och innovationsstrategier” alltid förhållit sig tvekan i sin analys av det som hände. Sannolikt beror det på att den empiriska utvecklingen i hög grad skiljer sig från den som kommit att ses som önskvärd. Men en svag analys av vad som hände under den förra krisen både riskerar att blockera dagens situation samtidigt som det gör de valda strategierna slösaktiga och ineffektiva.

Men i realiteten är både krisens och återhämtningens förlopp tydligt. Landets industri hade gått in i 1970-talet relativt svagt rustat investeringsmässigt. En svagare internationell utveckling följdes efter 1974-75 av allt starkare stöd till den svenska industrin, kombinerat med fem devalveringar som sträckte sig fram till 1982. Stöden var både generella, av den typ som den så kallade överbrygningspolitiken utgjorde och selektiva som de olika stöden till byggvarv-, stål- och textilbranscherna. Vid mitten av 1980-talet framstod den långsiktiga ohållbarheten allt tydligare, varefter de relativt snabbt utvecklades. Under en tid upprätthölls istället en inhemsk högkonjunktur genom en våldsam kreditexpansion, men det förvärrade ytterligare industrins situation när den höga inflationen skapade ett ohållbart kostnadsläge. I början av 1990-talet kollapsade den sköra devalveringsberoende strukturen.



Figur 1. Sysselsatta i fem svenska regioner 1990-2017. Källa SCB.

Som Figur 1 visar ledde detta till en enorm förlust av arbetstillfällen, och därefter en helt annan återhämtning än vad landet tidigare sett. Från och med mitten av 1990-talet är det en ny storstadsanknuten tillväxt av arbetstillfällen som sker. Det mönstret är tydligast i Stockholm men synligt i alla de tre storstadsområdena. Detta var också en helt ny utveckling. Under de första decennierna av efterkrigstiden hade sysselsättningen i Stockholm varit svag eller stagnerande. Exportindustrins styrka kom främst från traditionella industriregioner som

Bergslagen och liknande. Men i hög grad var det stora problemet efter 1970 att stagnationen blev allt starkare över hela landet, vilket också förklarar stöden och devalveringarna.

Den tydligt nya bild som etableras direkt efter industrikrisen förklarar sedan den nya ”innovationscentrerade” politiken, men också varför den kan visa så få resultat. Stockholm växer nu på ett unikt sätt, och även när man ser till sysselsättningsstatistiken i huvudstaden visar den ett lika unikt mönster. Efterhand blir det dominerande skikten av yrken

som finns det ospecificerade ”övrig uppdragsverksamhet”. Så mycket som drygt 120 000 av arbetena i Stockholm kan inte längre klassificeras med traditionella verktyg.

Men tillväxten i Stockholm är lika tydligt associerad med en stark tillbakagång i resten av riket. Som vi ser i figur 1 viker sysselsättningen i princip överallt utanför storstadsregionerna. Under 1990-talet är återhämtningen från fallet 1992-95 obetydlig, och i så mycket som 11 län ligger den fortfarande idag under den nivå den hade för tjugosju år sedan. Det vi ser är den traditionella industrins enorma strukturomvandling som i hög grad samlades ihop till ett fåtal år och som sedan -om industrierna klarade krisen- ledde till ett mönster av stadigt ökad produktion men med allt färre sysselsatta. Detta kombinerades också med en mycket stor ökning av det internationella ägandet i de traditionella ”bruksbygderna”.

den nya tillväxtens dilemma

För politikerna har detta uppenbart skapat ett växande dilemma. Det vi ser är en genomgripande strukturomvandling, där landet på ett tydligt sätt rör sig mot att bli en i mycket högre grad än tidigare globalt orienterad och urban ekonomi, som påverkas på ett helt nytt och uppenbart positivt sätt av nya växande och starkt digitalt påverkade branscher.

För stödpolitiken har det skapat två olika problem, som sedan i sin tur växt till att bli ännu fler. För det första ser vi tydligt växande regionala skillnader. Dessa är på ett tydligt sätt en förstärkning av en utveckling som redan tidigare var synligt. Den så kallade ”norrlandsproblematiken” uppmärksammades redan under 1960-talet och ledde under den tiden till olika utredningar och skapandet av Glesbygdsverket 1972. Tendensen var i grunden ett utfall av den växande internationaliseringen och den tekniska utveckling och konkurrens som karakteriserade den. Det hade lett till kraftiga minskningar av sysselsättningen i traditionella

närningar som skogs- och jordbruket vilket slog hårt mot glesbygdslänen.

Allt detta ledde till en växande politik för att stötta den så kallade glesbygden inleddes från och med 1970-talet. En tyngdpunkt kom att ligga mot utlokalisering av statlig verksamhet samt de växande allmänna branschstödet som karakteriserade dessa årtionden. Den så kallade ”Åslingsdoktrinen” innebar en officiell linje att arbeten som försvann i basindustrin skulle ersättas med nya. I praktiken visade sig den dock omöjlig att fullfölja. Stöden kom däremot att stöttas upp av ett flertal devalveringar, vilket under en period sköt upp effekterna av den allt hårdare internationella konkurrensen.

Därför blev 1990-talskrisen en dubbel kris. Dels slog den stenhårt mot just de delar av landet som under åtminstone två decennier skyddats mot de fulla effekterna av den internationalisering som vid den här tiden övergick i globaliseringsfenomenet. De oerhörda förlusterna av arbetstillfällen representerade i hög grad en uppdämd effekt av en länge uppskjuten strukturomvandling. Men det innebar också att krisen på ett tydligt sätt var politisk: trots två decennier av stöd och devalveringar gick strukturomvandlingen att undvika. Men problemet som fanns blev absolut inte mindre av att ”stödpolitik” nu plötsligt skulle omformuleras till ”innovations- och tillväxt-

politik”. Hur definierar man i så fall rent praktiskt de resurser som kan utvecklas i en glesbygd? Och hur gör man de sedan rent praktiskt användbara, utifrån den lagstiftning och byråkrati som existerar? Som vi kommer att se har de frågeställningarna skapat en betoning på cirkulära industriella sammanhang, med svaga möjligheter att själva bära sin finansiering och praktiskt taget utan möjligheter att växa utanför mycket begränsade lokala sammanhang.

Globaliseringen och den nya kunskapsdrivna ekonomin förflyttade alltså politikens fokus från stöd till utveckling. Problemet var egentligen bara att man inte visste eller vet vad man kan utveckla. Det har gjort innovationspolitiken ofokuserad och sannolikt fördröjt strukturomvandlingen i betydande delar av landet. Den nya utvecklingen var däremot knuten till den starka stadsbaserade tillväxt som startade vid mitten av decenniet och som i hög grad knuten till Stockholm. Där fanns verkligheten de ”kluster” eller innovationssystem som även den nya politiken sades syfta till att skapa. Det skulle naturligtvis kunna uppfattas som en möjlighet, men det är snarast så att de fenomen som karakteriserat den nya tillväxten gång efter annan beskrivs som bekymmersamma av de tjänstepersoner som administrerat stöd och utredningar under 2000-talets första decennier.

Man kan säga att tillväxtens natur idag ofta registreras, men att dess innebörd i mycket liten grad analyseras på annat än negativa sätt. Den är dessutom i en absolut konflikt med det planeringsideal och planeringsverktyg som etablerades under just krisåren på 1970-talet och som nu i mycket hög grad förväntas kunna användas rent praktiskt av tusentals tjänstemän för att formulera ”tillväxtideologier”. Problemet är att det institutionella sammanhanget är konstruerat på det exakt motsatta sättet.

tillväxten och tillväxtideologier - den ständiga konflikten

Den regionala styrningen under 1990- och 2000-tal-
en behöver därför ses i ljuset av att den nya och
”innovations- och tillväxtorienterade” industripoli-
tiken i hög grad blev en anpassning till resterna av
den mer aktiva statliga näringspolitik som utvecklades
under det sena 1960-talet. Den epoken idag
nästan bortglömd, men lever kvar i den omfattande
lagstiftning och byråkrati som den gett upphov till.
Det har fått till följd att dagens regionala och na-

tionella tillväxtbyråkrati vuxit fram ur det som i hög
grad är en rent förändrings- och tillväxtfientlig lag-
stiftning. Uppenbart är det också därför betoningen
av de cirkulära stödinvesteringarna blivit så stark.

Rötterna till dagens kombination av oklar lag-
stiftning och omfattande byråkratisering på både
regionala och nationella nivåer finns i den resurs-
brist som karaktäriserade 1960-talet. Den ledde till
en ohållbar detaljreglering av kapitalmarknaden
vilket fick finansministeriet att initiera flera utred-
ningar och lagstiftningsprocesser. Den övergripande
inställningen var att konflikter om knappa resurser
kunde lösas genom en starkt centraliserad planering
och en mer effektiv fördelningsmekanism för inves-
teringar. För det behövdes en landsomfattande in-
ventering av vilka resurser som fanns, vilket skulle
mynna ut i en fysisk riksplanering. Målet var plan-
ekonomiskt: den landsomfattande Riksplanen skulle
vara styrande för den framtida resursanvändningen,
vilket innebar att all bebyggelse och markanvänd-
ning skulle planläggas.

Tankarna var att styra alla företags- och be-
byggelselokaliseringar. Man ville både av miljöskäl
och regionalpolitiska hänsyn hitta ett sätt att styra
samhällsutvecklingen i mycket högre grad än ti-
digare. Den fysiska riksplaneringen hade ett brett
spektrum av områden att förhålla sig till. Ett drygt

dussin olika myndigheter fick därför genomföra
stora inventeringar av landets resurser för exempel-
vis naturmiljöns tillstånd, befolkningens fördelning,
friluftslivets rekreativ verksamheter, tillsammans
med centrala områden för kulturminnesvården,
försvaret och regionalpolitiskt lämpliga lokaliseringar
för den tyngre industrin. När utredningens resultat
presenterades 1971 fick den titeln Hushållning
med mark och vatten.

Strax därefter lades en proposition angående
regional utveckling och hushållning med mark
och vatten fram. Där stärktes statens position i
plansystemet genom att den skulle få möjligheter
att garantera att de riksintressen som specialmyndig-
heterna valt ut blev tillfredsställda. Dessutom
skulle planeringen av bebyggelse samordnas med
övrig samhällsplanering, som regionalpolitik och
arbetsmarknadspolitik. Staten skulle alltså få ett
kraftigt ökat ansvar för näringslivets utveckling och
för hushållningen med mark- och vattentillgångar.
Samtidigheten med starten av Glesbygdsverket var
ingen slump. Planeringen och styrningen sågs som
två delar som tillsammans kunde lösa resursbristen
och skapa någon form av ”jämlika” utvecklings-
förhållanden i landet. Den fysiska riksplaneringen
från landets mest centralistiska tid skapade därefter
grunden för det lagsystem som etablerades under

1980-talet och som än idag utgör basen för styrnin-
gen av investerings- och utvecklingsmedel i landets
regioner och länsstyrelser.

Problemet med resursbrist lindrades sedan i
den försvagade konjunktur som karaktäriserade
1970-talet och följdes av ett 80-tal som karak-
täriserades av alltmer liberaliserade marknader.
Sannolikt var det också därför som motsättningen
mellan en nationell styrning av resurser och en mer
decentraliserad modell inte uppmärksammades när
det som var kvar av ”riksplaneringen” till sist blev
en del av lagstiftningen. Den stora planutredning
som hade tillsatts 1968 fortsatte att arbeta vidare
genom båda dessa decennier för att till sist myn-
na ut i lagstiftning 1987. Den liberala tendensen
avspeglades också i den nya Planlagen, som lade
tyngdpunkten på de kommunala planerna. ”Riks-
planens” evolutionistiska restmaterial blev dock
kvar i form av alla de riksintressen som bestämts
av mer än ett dussin olika myndigheter. Istället
bestämde man att -som man trodde- bara ett fåtal
företeelser i detaljplaner skulle kunna överprövas
genom statlig granskning. Riksintressena skulle
därför tillfredsställas av den kortfattade naturresurs-
lagen (NRL), som idag är en del av Miljöbalken.
Översiktsplanernas funktion blev sedan i hög grad
att lista vilka riksintressen som fanns i en kommun.

Förhållandet mellan dessa har aldrig varit klart, men däremot lett till en stabilt växande byråkrati på länsstyrelsenivå. Den oklarheten och tillväxten förklaras av själva lagsystemets konstruktion, vilket uttrycktes tydligt av Staffan Westerlund, som var en landets ledande juridikprofessorer på området: ”NRL är en mycket besvärlig lag. I förhållande till dess tillmätta betydelse är den kanske landets sämst konstruerade. De mest elementära funktionerna hos en lag har man missat. Sålunda saknas det bemyndigande som behövs för att centrala myndigheters utpekande av bestämda områden som ’riksintresse’ ska ha rättsverkan. Inte ens frågan om huruvida det är lagens krav som gäller, eller först de krav som någon myndighet sedan ställer, har lagskrivarna tänkt igenom. Det är därför rimligt att fråga huruvida en sådan lag ska analyseras med juridiskt allvar. En annan fråga är huruvida det är rimligt att uppehålla sig vid lagens olika felkonstruktioner - det kan tyckas som en drift med en amatörprodukt. Det är väl ändå lagskrivarnas uppsåt, inte produkt, som räknas? En av NRL:s upphovsmän (ej jurist) invände en gång mot min kritik av lagen på ett seminarium att man inte ska lägga så mycket juridiska aspekter på NRL. Men som forskare kan man inte lämna en sådan lag åt sidan, bara för att en av dess upphovsmän anser att den inte ska behandlas som

en riktig lag (eller vad nu uttalandet kan förmodas ha varit avsett att innebära).”

I praktiken har lagsystemet och definitionen av Riksintressena -som i normalfallet täcker långt mer än 50 procent av kommunernas ytor- fått till följd att stora områden av landet helt skars av från förändringsmöjligheter. Lagsystemet blev en definition av icke förändring, och det tillämpas sedan 1990-talets början rent praxis-mässigt på tjänstemannanivå mellan tjänstepersoner i kommunerna och på länsnivå. Eftersom betoning har blivit skydd för stränder, äldre byggnader, ekosystem och allenda andra artefakter innebär det att de regionala utvecklings- och ”innovationssatsningarna” redan i sin utgångspunkt arbetar med stora begränsningar, när drygt hälften av ytan i en normal kommun knappast kan beröras av nysatsningar.

Det betyder i sin tur att regional ”innovations- och utvecklingspolitik” mer eller mindre automatiskt får en slagsida mot att använda olika typer av gärna lokalt producerade sopor som råmaterial, vilka sedan ska konsumeras på lika begränsade lokala marknader. Stöden och subventionerna utgår alltså ofta i både produktions- och konsumtionsledet. Det begränsar också förutsättningarna att skapa långsiktig bärkraft i de investeringsobjekt som väljs ut. Den bristande bärkraften följs sedan av ständigt

nya och snarlika satsningar för att gång efter annan investera i tekniskt misslyckade och ekonomiskt olönsamma projekt som fått namnet ”innovationer”. En utvärdering av Vinnovas förhållande till urban utveckling summerade denna tendens: ”Överlag verkar det som att projekt föder projekt och flera av informanterna lyfter fram att projekten har lett till antingen följdprojekt eller helt nya projekt. I viss mån kanske dessa pärlband av projekt kan ses som ett tecken på att Vinnovas insatser har bidragit till någon form av förmåga att ansöka om och utveckla innovationsprojekt. Flera informanter indikerar också att Vinnova bidrar till detta mönster genom att själva föreslå och initiera följdprojekt...” (Sandoff m fl, s 46).

den regionala nivån: städer som innovationsinkubatorer

Själv sättet att hantera ordet ”innovation” är problematiskt på många sätt. Schumpeter, som var den förste som systematiskt behandlade begreppet, tryckte på den skapande förstörelsen som det centrala elementet i den kapitalistiska innovationsprocessen. Det innebär definitionsmässigt att något elimineras medan något nytt skapas. Begreppet betonar att det är olikheter som driver nyintroduktionen av produkter, produktionsprocesser eller nya regionala specialiseringar. Det är de kostnads- eller kvalitetsfördelar som finns i den nya processen som driver utvecklingen vidare, vilket snarast är den absoluta motsatsen mot att utveckla en förmåga att kontinuerligt få olika typer av stöd från offentliga myndigheter.

”Innovationspolitik” i den nutida svenska meningen förefaller däremot nästan alltid att ha en tendens att utgå från existerande tekniker, behov och

marknader. Påtagligt är också att regionala program i princip aldrig betonar de olikheter som finns. Regionen eller länet beskrivs som en enhet med likartade förutsättningar och behov, framförallt för ”hållbar” produktion och konsumtion. Ett stort problem med betoningen av lokal efterfrågan är att strategier av den typen har begränsade förutsättningar att lyckas i den rådande liberala handelsomgivning som Sverige befinner sig. Det innebär alltså regionala strategier, workshops och liknande som betonar lokalsamhällets roll binder fast producenterna i ett avgränsat sammanhang med kända beställare. Deras exponering mot yttre marknader blir begränsad. Det gör att de exportframgångar som ofta framhålls som ett mål i samband med stöden blir sällsynta.

Betoningen av glesbygd och lokala marknader gör framförallt att innovationspolitiken förlorar fokuset på hur de större städernas tillväxt varit den överlägset mest stabila trenden under de senaste tvåhundra åren. Denna långa tidsperiod har dominerats av ett flertal större infrastrukturella innovationer, vilka alla lett till en oavbrutet ökad grad av öppenhet och därmed minskat behovet av självförsörjning. Det innebär att en traditionell arbetsdelning utmanas, vilket både i städer och i en glesbygd som försöker undvika att utarmas leder till ett behov av att skapa nya specialiseringar för att kunna konkur-

rera när omvärlden kommer närmre och blir allt viktigare. Städer har där haft tydliga stordrifts- och specialiseringsfördelar som aldrig går att möta på mindre orter. Den svenska ”innovationspolitiken” har visat sig synnerligen misslyckad för att mildra dessa växande skillnader.

Den här utvecklingen är den egentliga kärnan i både Freeman och Lundwalls teori om ”De nationella innovationssystemen” och i Porters mer regionalt betonade analys. Alla dessa teorier betonar den spontana interaktionen i mer eller mindre nyöppnade system. När man på svensk regional nivå istället väljer att undvika att analysera olikheter och det samspel som skapas av det begränsar man samtidigt starkt de egna möjligheterna att lyckas med sina ”tillväxtstrategier”.

Ska man se rent praktiskt var det introduktionen av järnvägen som inledde denna utveckling som sedan fortsatte med det moderna vägsystemet och olika typer av internationell kommunikation. Förbättrade kommunikationer har gjort ökad arbetsdelning och regional specialisering möjlig på ett sätt som tidigare varit otänkbart och som dessutom är både kontinuerligt växande. Men det är inte heller en enkel tillväxt det rör sig om, för det växande globala nätverket skapar dessutom förutsättningarna för en ständig regional omstrukturering. Därför

borde ”innovations”- och tillväxtpolitik ta sikte på att identifiera dessa tendenser och underlätta regionala specialiseringar som knyts mot omvärlden och för den delen de närliggande större städerna.

Ser man konkret på hur till exempel Region Skåne behandlar sådana här frågor är det först av allt tydligt att de nya transportmedlen gynnat större orter som Malmö och Helsingborg ända sedan andra halvan av 1800-talet. Under det dryga sekel som gått sedan järnvägens genombrott fördubblas den takt som Malmöhus län växer med jämfört med den del av Skåne som utgjordes av Kristianstads län. Förändringstakt visar inte heller några tecken på att minska. Det blir i så fall en grundläggande fråga varför den moderna utvecklingen främst gynnat de stora städerna i söder och väster. Framförallt är förloppet en central del av förståelsen av regional utveckling och investeringar. Region Skåne ger sig däremot aldrig in i den här grundläggande diskussionen i sina policydokument om regional utveckling. Istället försvinner sambandet bakom en vag diskussion om ”polycentricitet”. I praktiken är det detsamma som att planera i tomma luften, vilket främst kommer att påverka den svagare delen av regionen negativt, eftersom det är den som är i störst behov av verkligt strukturförändrande strategier eller satsningar.

Hela det långa förloppet kan tolkas med hjälp av den analys som första gången genomfördes av Jane Jacobs och senare fördjupades av nobelpristagaren Robert Lucas. I den inriktningen är det främst förtätande miljöer i sig som empiriskt sett varit framgångsrika för att driva innovationer. Där finns en riklig forskning, som inleddes med Jane Jacobs epokgörande arbeten och som sedan följts av Richard Florida och Edward Glaser. Men det var nobelpristagaren Robert Lucas som myntade uttrycket ”Jacobsexternaliteter” för de positiva effekter täta urbana miljöer ger för innovationsdriven ekonomisk tillväxt. Lucas härledde begreppet direkt från Jacobs, framförallt från de två böckerna *Economy of Cities* och *Cities and the Wealth of Nations*. Det som utvecklas där är dock något som står i radikal motsats mot den svenska innovationspraktik som koncentrerar sig på kända samband och tekniker.

Den av Jacobs inspirerade innovationsforskningen koncentrerar sig istället på de höga transaktionskostnader som finns i innovativ verksamhet. Definitionsmässigt är innovationer nya, vilket innebär att kunskapen som krävs för förverkligande av ideer är både knapp och ofta okänd. Det innebär att sökandet efter denna kunskap blir väsentligt svårare i glesbygder som dessutom förlorar befolkning. Dessutom är täta miljöer starka och dy-

namiska marknader, vilket innebär att även utifrån kommande tekniker och produkter introduceras där. Jacobs externaliteter är alltså de fördelar som en boende i en stad får genom att ha tillgång till den kollektiva kunskap som finns i ett nära och tätt urbant sammanhang. Dessa fördelar blir naturligtvis än mer accentuerade av att högutbildade i större mån bosätter sig i städer. Ingen empiri talar för att dessa fördelar skulle kunna upphävas genom snabba tågförbindelser i glesbygden.

En väsentlig del av Jacobs tänkande kretsar kring begreppet ”imports substitution” vilket i det här fallet står för att exempelvis en viss ny typ av musik eller kläder introduceras. I nästa steg utvecklas produkten i den lokala miljön, varefter den sedan återexporteras till den internationella arenan. Ett exempel på det är till exempel det så kallade svenska ”musikundret”, som byggde en lokal stockholmsk utveckling av musik som definitivt kom utifrån. Under det stora genombrottet på 1990-talet hade även den nya digitala tekniken och de möjligheter den gav för musikproduktion avgörande betydelse. Personer som inte ens behärskade traditionella instrument kunde då producera musik, vilket gav ett mycket dynamiskt element till exempel till den berömda Cheiron studion. Men hela dynamiken visar också på hur omöjligt att planera sådan dynamik är.

Att den här utvecklingen blivit starkare efter 1990 är alldeles uppenbart tydlig från figur 1. Man kan naturligtvis se det som en icke önskvärd utveckling och politiskt arbeta för att motverka den eftersom den definitionsmässigt inte är rättvis. Däremot är den uppenbart tillväxtdrivande och ökar därför de gemensamma tillgångar som kan omfördelas via skatten, för att till exempel bygga mer järnvägar. Men det gör att det är väsentligt att tillväxtpolitik förhåller sig till innovationers själva karaktär, till Jacobs fördelar och inte minst till hur denna urbana tillväxt ser ut. Det förklarar också att intresset för detta har ökat bland en mängd intressenter för denna typ av sammanhang de sista åren.

I ett banbrytande arbete argumenterade Jacobs för att detta ledde till att städer fungerade som ”inkubatorer” för nya företag. Ser vi på täthetens betydelse och varför den gynnar städer av denna typ formulerade Lucas det som att de har positiva externaliteter: större orter innehåller både större marknader och fler människor med olika specialiserade kunskaper och kompetenser. Dessa specialiseringar delar man på ett självklart sätt med andra i en tät och växande urban omgivning. Det leder i sin tur till en större innovationskraft och därmed växande möjligheter att utveckla till exempel industriella specialiseringar. I den jacobska teoribildningen

gynnas växande och täta städer av innovationsutveckling och innovationsspridning eftersom den enligt henne bygger på så kallade ”importutveckling”, det vill säga att man utvecklar lokala och konkurrenskraftiga varianter av olika produkter och idéer. I det fallet gynnas städerna helt enkelt av den större kontakt de har med omvärlden. Återigen känner man här igen stora delar av det tänkande som sedan lånats av den ”nationella innovationsskolan”.

Det innebär att en tillväxtpolitik för glesbefolkade regioner måste betona ökad rörlighet och naturliga fördelar i form av exploateringsbara ytor. Regionalpolitiskt finns sannolikt ingen viktigare fråga. Men allt detta står i direkt motsats till i stort sett de strategier som dominerat under de senaste tjugo åren och som istället betonat ett skyddande av alla typer av artefakter och naturtyper. Hos de som formulerar svensk tillväxt analyseras därför i stort sett aldrig dessa sammanhang. Villkoren för tillväxt beskrivs istället i termer av ”hållbarhet” utan att detta ord specificeras på annat sätt än att råvarorna helst ska produceras i närheten av den verksamhet som stöds – samtidigt som produktionen av dem inte heller får störa de artefakter som bedöms som ”skyddsvärda” eller ”unika”. Till sist återstår i så fall bara bearbetning av olika typer av sopor som ett nytt ”regionalt innovationssystem”.

Här finns det systematiska problemet för de ”regionala innovationspolicys” som artikulerats de sista decennierna. Betoningen av olikhet och förändring innebär att en politiker eller en tjänsteman i en politiskt skapad organisation ska bejaka förändringens betydelse, snarare än det bestående. För politikern som är beroende av det existerande väljarunderlaget innebär det ett självklart dilemma. För de politiskt skapade organisationer som förväntas skapa ”innovationsstrategier” eller liknande uppstår samma problem.

En självklar tendens att betona det redan existerande uppstår med detta. Eftersom den starka strukturomvandlingen samtidigt undergräver den existerande näringsmässiga basen finns det därför en inneboende tendens att en oproportionell del av ”innovations” och ”närings”-strategierna därför kommer att ägna sig åt att hantera transportfrågor och så kallad regionförstoring. Genom det som framställs som investeringar i transportnätet ska den produktiva kapaciteten i olika regioner stärkas. Är dessutom den spårbundna trafiken redan inledningsvis politiskt definierat med starka preferenser blir den framtida politiken därmed omedelbart förutsägbar.

Om spårbunden trafik därmed blir det ena benet i en nationell och regional ”tillväxt” och innovationspolitik återstår sedan det andra benet i en strategin.

Där finns de orter som ska bindas ihop med den nya trafiken. De existerande näringarna där är redan inledningsvis kända och har naturligtvis en lika välkänd koppling till omvärlden. En naturlig utveckling blir då att definiera dessa kända näringar samt ge dem namnet ”kluster”. När de orter de finns i knutits närmre varandra med en ny järnväg kallas de regionala kluster, med väl kända råvarubehov och kunder.

De regionala klustren söker man sedan skapa dynamik och tillväxt i exempelvis genom offentlig preferens vid upphandlingen till exempel skolmat. En välkänd råvara som behövs för både transporter och annan produktion är energi, vilket kan produceras från någon form av sopor eller annan typ av avfall. Där kan ”klustret” stärkas genom liknande offentliga preferenser, till exempel ombyggnad av stadsbussarna till någon speciell typ av lokalt producerad energi. Men eftersom alla sådana sammanhang är politiskt skapade och bestämda och aldrig bygger på någon form av kvalitets- eller prisförde- lar kan inte sådana ”kluster” bli dynamiska: de är politiska konstruktioner avsedda att fungera i ett speciellt sammanhang. Därmed uppnår de inte heller en sådan ekonomisk bärkraft att de kan klara sina egna avskrivningar och nyinvesteringsbehov. Det innebär att behovet av mer politiskt genererade

medel regelmässigt uppkommer för den här typen av satsningar var femte-tionde år. Som vi kommer att se senare i rapporten har sådana satsningar hamnat i centrum för oproportionellt många offentliga och kommunala ”innovationskluster” de sista åren. I den meningen har man verkligen lyckats skapa en cirkulär och ständigt resursskapande ”innovationsstruktur”.

från ekonomisk teori till praktisk politik

Föregående avsnitt beskrev teorierna bakom den nya innovationspolitiken samt den historiska kontext i vilken den uppstått. Det som är teoretiskt optimalt är emellertid inte alltid praktiskt möjligt. Detta gäller inte minst inom politiken, där incitamenten och kompetenserna hos olika intressegrupper och omsorgen om bestående sammanhang ofta är oförenliga med den politik som hade varit mest önskvärd för samhället.

Politiker brukar betraktas som röstmaximerare. En politiker som inte blir vald kan inte utöva något inflytande och därför kommer den att initiera olika

aktiviteter med syftet att öka sin popularitet. Detta behöver inte vara fel, ytterst är det ju en demokratisk tanke att politiker företräder sina väljare och därmed tillmötesgår olika intressen. Ibland blir dock metoderna för att åstadkomma detta sådana att konsekvenserna är skadliga. Exempelvis kan politiker ägna sig åt beteenden som liknar röstköp, det vill säga att allokera resurser till de grupper i samhället vars stöd de behöver för att bli valda. Det kan röra sig om en viss väljargrupp, en hel region, eller en grupp företag. Kostnaden för en politisk åtgärd distribueras över en stor befolkning, nyttan är emellertid koncentrerad till en liten grupp. Via skattsedeln kan politiker på så vis skapa riktade åtgärder som gagnar olika intressegrupper och som finansieras genom ett generellt skatteuttag som är högt.

Politiken blir sedan ett samspel med olika koncentrerade särintressen, det vill säga grupperingar i befolkningen som har ett gemensamt intresse i en viss politik. Det kan vara ett företag, en grupp av företag, en fackförening eller liknande. Precis som myndigheter har särintressen ofta ett informationsövertag beträffande sin verksamhet. De utvecklar med tiden en god förmåga att kommunicera med politiker och myndigheter, blir duktiga på att framstå som legitima och viktiga. Olika former av symbolpolitik blir här viktig för politiken, inte minst i

syfte att framstå som kompetenta, handlingskraftiga eller dygdiga. För olika särintressen är det därför av stor vikt att betona liknande närmast altruistiska drag. Inte sällan har de också betydande finansiella resurser som kan satsas på att påverka politiken, så kallad lobbying.

Särintressen utvecklas naturligtvis evolutionärt över tid. En stödpolitik som bedrivs över lång tid kommer därför att skapa en egen intressestruktur som driver på för ytterligare stöd. Ironiskt nog kommer förstås också kraven på mer statliga medel att bli starkare om politiken är misslyckad, eftersom pengarna då måste komma genom ägartillskott, alltså från de politiska myndigheterna.

myndigheternas roll

I nästa steg omsätts sedan politiken i verklighet genom olika myndigheter. I detta avseende är politikerna en form av kunder för vilkas räkning myndigheter utför arbetsuppgifter. Nationalekonomer brukar utgå från att myndigheter är budgetmaximerande. Ökade anslag innebär att de som arbetar på myndigheten får mer att göra, det finns möjligheter att öka antalet anställda och varje chef får en större grupp personer att disponera. Organisationer på en marknad antas försöka maximera sin omsättning och vinst över tiden, och det vore konstigt om inte samma ambitioner att växa också genomsyrade en offentlig förvaltning.

Myndigheter styrs dessutom av en årlig budget där de tilldelas en viss summa pengar som skall spenderas under året. Då myndigheten inte får behålla ett eventuellt överskott och ett överskott innebär risker för lägre anslag året därpå blir myndigheten dessutom angelägen om att göra av med alla sina pengar. Vidare har myndigheter ofta ett informationsövertag i förhållande till såväl politiker

som andra instanser i samhället. Ingen kan deras verksamhet bättre än just de själva, därför är det svårt för politiker att stå emot krav på ökade anslag till en verksamhet.

Figur 2 och 3 visar på en stadig tillväxt för två av myndigheterna som kan sägas utgöra betydande delar av näringspolitiken. På tio år har de samlade beloppen som Vinnova delar ut i stöd fördubblats. Även antalet ansökningar har ökat, från omkring 1700 år 2010 till 4614 år 2017, varav 1670 beviljades medel. Drygt en tredjedel av ansökningarna beviljades. Energimyndighetens erhållna medel från staten har nästan tredubblats under perioden 2003-2018.

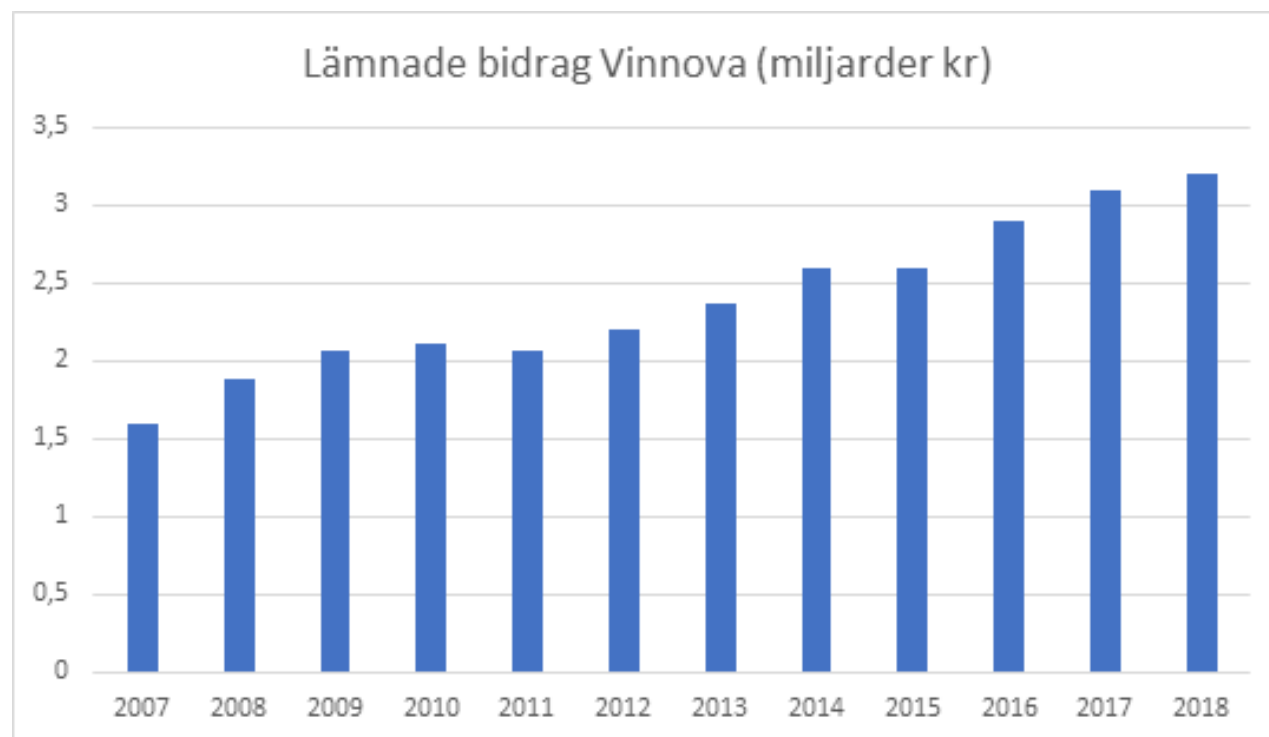
En orsak till denna tillväxt skulle kunna vara att det finns starka belägg för att stödpolitiken har goda effekter, vilket motiverar att allt större belopp används för detta ändamål. En alternativ förklaring skulle vara att stödpolitiken är politiskt enkel att ägna sig åt. I förhållande till hela statsbudgeten på mer än tusen miljarder rör det sig om relativt små belopp som därmed blir svåra att kritisera eller uppmärksamma varken för media eller för politiker i oppositionsställning. Frågor om innovation, teknikutveckling med mera flyger förmodligen under radarn även för väljare. Som konstaterats ovan finns det ofta inom politiken en tendens till att en

kombination av myndigheter och andra särintressen i samhället använder sitt informationsövertag till att erhålla ökade anslag. Dessa faktorer kan ligga bakom den ökning i omsättning vi sett under 2000-talet. Det är också noterbart att ökningarna verkar ha skett i stort sett oavsett om det varit en borgerlig eller socialdemokratisk regering som har suttit vid makten.

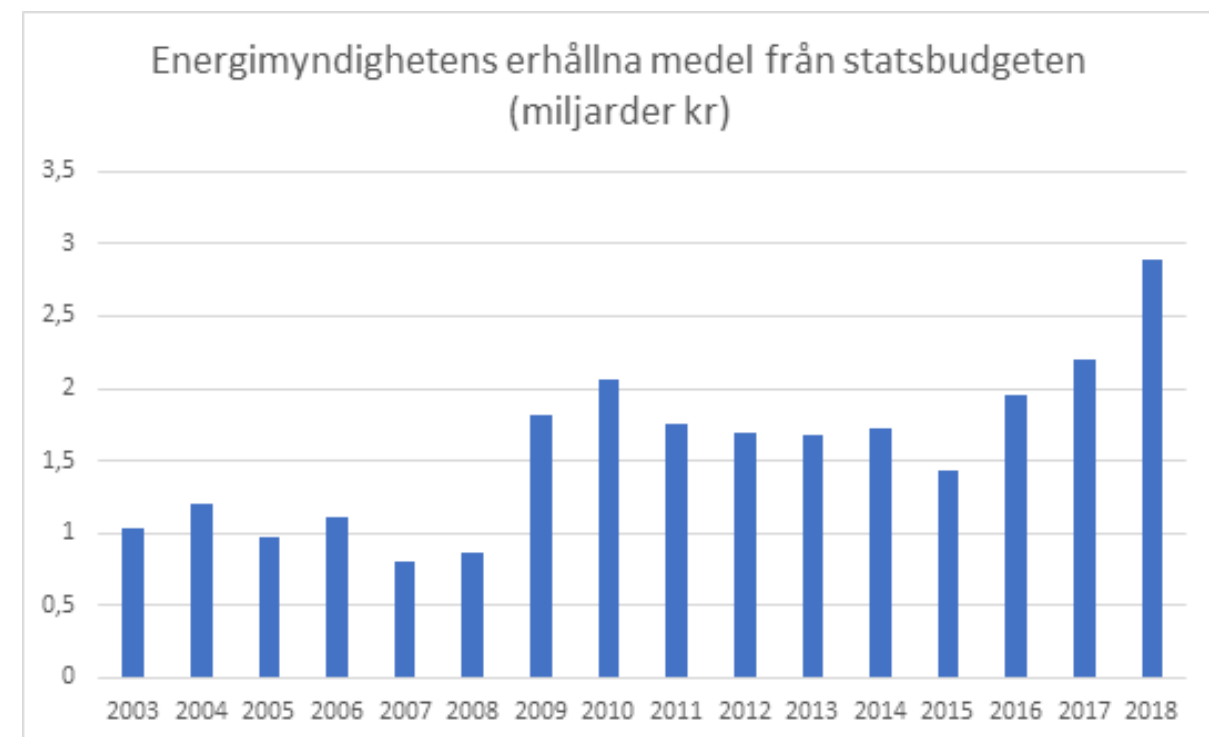
Tveklöst kan den nya näringspolitiken för att främja innovation och entreprenörskap härledas från flera viktiga forskningsresultat. Teorin om positiva externaliteter beträffande såväl teknisk utveckling som formeringen av kluster antydde en väg framåt för flera av de orter och regioner som stött på patrull i takt med avindustrialiseringen. Teorier om marknadsmisslyckanden och låsningar i samhällets så kallade innovationssystem påvisade också att det kunde finnas en viktig roll för politiken att spela.

Men även om det i teorin finns motiv för statliga ingripanden är det inte säkert att insatserna kan utformas på ett sånt sätt att resultatet blir önskvärt. Som konstaterats är det nära på omöjligt att besitta korrekt information, och om så var fallet är det ofta praktiskt omöjligt att genomföra en åtgärd eftersom det finns intressekonflikter i samhället som gör att utfallet blir annorlunda. En blandning av politisk opportunist, särintressens inflytande över politiken

och myndigheters egenintressen på olika nivåer gör att politiska åtgärder kan få andra effekter än vad som från början hade avsetts. Den nya näringspolitiken har nu förts i flera decennier och den centrala frågan blir då hur teori har omsatts i praktiken. Kjell-Olof Feldt uttryckte en variant av det dilemma på ett kärnfullt sätt: ”Det som är ekonomiskt önskvärt är politiskt omöjligt och när det har blivit politiskt möjligt är det ekonomiskt för sent”.



Figur 2. Summan av Vinnovas lämnade bidrag under perioden 2007-2018, räknat i miljarder kronor. Källa: Vinnovas årsredovisningar (2007-2018).



Figur 3. Energimyndighetens årligen erhållna medel från statsbudgeten i miljarder kronor. Källa: Energimyndighetens årsredovisningar (2003-2018).



THE WORLD

1960 1:100,000,000
United States and Canada under the direction of the Chief of Staff of Engineers
NAVY MAP SERVICE, DEPT. OF THE NAVY, WASHINGTON, D. C.
Scale: 1:100,000,000
Elevation: 0 to 10,000 feet
Color: Green (0-3,000), Yellow (3,000-6,000), Orange (6,000-9,000), Red (9,000-10,000)



del II den nya näringspolitikens praktik

I följande kapitel behandlas de olika statliga stöden till näringslivet. Detta inkluderar såväl de direkta företagsstödens effekter som det statliga riskkapitalet och olika former av regional omfördelning. Därefter görs några nedslag i hur stöden kombineras på kommunal nivå.

Det finns egentligen ingen kontinuerlig systematisk översikt gällande de olika statliga stöden till näringslivet. En orsak till detta kan vara att stöd existerar på såväl kommunal som regional, nationell och europeisk nivå samt hanteras av flera olika myndigheter. Som vi skall se blir koordineringsutmaningarna och svårigheterna att göra totalberäkningar därmed betydande.

För att få en uppfattning av stödens totala omfattning gjorde Tillväxtanalys (2015) en analys där det samlade stödet till näringslivet år 2011 uppskattades till 27 miljarder kronor, vilket då motsvarade 3,1 procent av den svenska statsbudgeten. Enligt Tillväxtanalys (2015) var omkring 22 myndigheter på olika vis involverade i administrationen av dessa stöd år 2011 och stöden fördelades på 63 olika program. När Tillväxtanalys även inkluderade de stöd som uppskattas vara så små och många att de var nästintill försumbara blev totalsiffran istället 33,5 miljarder kronor. Om även åtgärderna som sätts under finanskrisen inkluderades så uppgick de totala stöden till 49 miljarder kronor, motsvarande

5,6 procent av statsbudgeten. Stöden fördelar sig över många myndigheter, där Energimyndigheten, Vinnova, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Arbetsförmedlingen, Exportrådet och Tillväxtverket är några av de främsta aktörerna. Den största posten är jordbruksstöd på mer än 12 miljarder, följt av regionala strukturfonder på drygt tre miljarder kronor. Utöver detta finns det några större poster på omkring en miljard vid de olika myndigheterna, samt många små poster på några tiotals miljoner eller motsvarande.

Att gå igenom omkring 22 myndigheter och runt 60 program samt flera små stödposter för att uppskatta beloppen år 2018 är en grannliga uppgift. Ett sätt att få en uppfattning om stödets storlek kan därför vara att relatera statens budget år 2011 till budgeten år 2018 för att sedan anta att näringspolitiken följt med i den allmänna trenden. Statens budget år 2018 var omkring 1000 miljarder, vilket kan jämföras med drygt 800 miljarder år 2011. Om vi lågt räknat antar att stödet till näringslivet har följt med i den här uppgången kan vi anta att summan 33,5 miljarder kronor från år 2011 har ökat med 25 procent till drygt 40 miljarder kronor. Som vi sett tidigare har flera av myndigheterna såsom Vinnova och Energimyndigheten sett en ökning av sin omsättning som är betydligt större än detta. Siffran 40 miljarder

ger emellertid en idé om hur stora beloppen kan vara. Som vi skall se längre fram i texten är beloppen i själva verket ännu större. Kommuner och regioner gör sina satsningar, inte sällan med motivet att erhålla medfinansiering från svenska staten eller från EU.

Man kan se på dessa stödmängder på olika sätt. Kostnaden per invånare i landet hamnar till exempel på cirka 4000-5000 kronor per år. Ser man till landets totala bruttoinvesteringar utom bostäder blir stöden cirka 5 procent. Det är en förhållandevis liten del, vilket inte talar för att det finns någon generell kapitalbrist i landet. Men i enskilda branscher eller regioner blir stöden viktigare. Befinner vi oss i en bransch med svaga marginaler och stora risker som exempelvis olika former av närproducerad energi eller stöd till lokal företagsamhet i landets svagare regioner blir sannolikt stöden allt viktigare, proportionellt sett. Om stöden då inte är effektiva riskerar de snarare att förstärka svagheter i dessa regioner. Som vi såg i inledningen förefaller den här typen av regionala svagheter inte att förbättras under perioden. Utvärderingar av stöden på lokal- och branschnivå är därför viktiga och det finns ett antal studier som genom åren ägnat sig åt just detta. Flera av dessa har emellertid initierats av de myndigheter som själva administrerar stöden. Enkätundersök-

ningar eller intervjustudier där företag tillfrågas om huruvida de haft glädje av att få tillgång till gratis pengar torde vara metodologiskt problematiska.

företagsstödens effekter

Med tillgång till ny data har det blivit möjligt att utföra kontrafaktiska utvärderingar där den gruppen företag som erhållit stöd jämförs med en grupp företag som har motsvarande egenskaper men inte fått några stöd. Om gruppen företag som studeras är tillräckligt stor blir det möjligt att jämföra och se huruvida de företag som fått stöd presterar bättre eller inte. I den första studien med denna ansats utvärderar forskarna Daunfeldt, Halvarsson och Tingvall (2016) två stödprogram som hanterats av Vinnova, Sveriges innovationsmyndighet. Forskarna utvärderar två stödprogram, Vinn Nu, samt Forska & Väx. Det förstnämnda programmet riktas till små företag. Totalt sökte 1309 bolag stöd från Vinn Nu under perioden 2002-2011. Av dessa erhöll omkring tio procent någon form av stöd. Den tiden och de resurser som gått åt hos de övriga företagen till att söka stödet är en kostnad som inte syns. Mynd-

ighetens hantering av alla ansökningar är också en kostnad relaterad till att ägna sig åt stödpolitik.

Vinn Nu innehöll totalt 125 stödinsatser till en total kostnad av 37 miljoner och Forska & Väx summerade till 547 stöd om totalt 527,5 miljoner kronor. Ett vanligt argument för dessa former av stöd till just mindre bolag är att de skall resultera i tillväxt. Daunfeldt, Halvarsson och Tingvall hittar emellertid inga effekter för de företag som fått stöd 1-5 år efter att stödperioden har avslutats. Detta gäller såväl deras omsättning som resultat, antal anställda och produktiviteten hos de anställda. Den enda positiva effekt forskarna lyckats identifiera gäller omsättningstillväxten under det första året efter att stödet utdelats, och detta enbart för företag med mindre än sex anställda. För alla andra företag går det inte att hitta några statistiskt signifikanta effekter.

Den enda positiva effekt som kan observeras är att stöden lett till en ökad omsättning för stödföretagen jämfört med liknande företag som inte tilldelades stöd. Denna effekt är dock begränsad till företag med mindre än sex anställda och observeras endast under det första året efter det att stöden upphört. Daunfeldt, Halvarsson och Tingvall sammanfattar sina resultat på följande vis:

”Avsaknaden av positiva effekter är bekymmersam med tanke på de kostnader som är förknippade

med selektiva företagsstöd, t ex de direkta administrativa kostnaderna, uppkomsten av räntesökande beteenden hos företagen och snedvridningen av konkurrensen. Det finns även en risk att de selektiva stöden finansierar investeringar som skulle ha gjorts i alla fall och att nettoeffekten därför är begränsad.” (sid 17).

Forskarna konstaterar även att utvärderingar av hur skattemedel används sker systematiskt på andra områden, exempelvis inom arbetsmarknadsområdet, men att det sker relativt lite utvärderingar inom näringspolitiken. De aktörer som förordar stöd har ofta argumenterat att effekterna kan ses på längre sikt, samt att det finns olika former av indirekta effekter (så kallade spillovers), som är svåra att fånga. Gällande den senare invändningen kan sägas att det vore konstigt om det fanns stora indirekta effekter om det inte finns några direkta effekter som kan leda till en indirekt förändring.

I en uppföljande studie hanterades frågan om stödets effekter över tiden. Med ett annat dataset innehållandes stöd från tre myndigheter: Energimyndigheten, Tillväxtverket och Vinnova under perioden 1997-2011 nås också slutsatsen att det inte finns några positiva effekter över tiden. Noterbart är dock att det för mindre företag skapas en kort-siktig effekt, som snabbt försvinner. Forskarna lik-

nar sina resultat vid en ”sockerchock” då det blir en snabb kick som försvinner över tiden. Andra studier påvisar svagt positiva effekter i storstäder, men signifikant negativa effekter i avfolkningsregioner. Den regionala dimensionen av statliga stöd behandlas mer ingående längre fram i skriften.

Som tidigare konstaterats riskerar en politisk åtgärd att få andra effekter än de som från början vara avsedda, särskilt om rådande incitamentsstrukturer i samhället inte är förenliga med intentionerna bakom den politiska åtgärden. Riktade stöd, som ju ytterst kan kallas för ett bidrag till ett företag, riskerar förstås att skapa snedvridna incitament och skadlig opportunist. Det rör sig ju om en form av ”gratis pengar” man kan ansöka om att få. Det är emellertid ofta metodologiskt svårt att utreda omfattningen av sådana snedvridande effekter. Det finns bolag som utvecklas till bidragsentreprenörer, det vill säga de har satt i system att söka många bidrag, från flera olika instanser.

I en studie av just dessa bidragsentreprenörer i Sverige ges en fördjupad beskrivning av fenomenets omfattning. Under perioden 1997-2013 var det 15800 företag som erhöll någon typ av stöd. Av dessa var det 3600 bolag (omkring 20 procent) som fick mer än ett stöd. Några av dessa bolag har fått mer än 10 stöd och rekordet innehas av det företag som fått

38 stöd. Gällande effekterna av multipla stöd konstaterar forskarna att de företag som erhåller många bidrag har lägre produktivitet och högre löner:

“Overall, the above results are maintained, but with one difference. Using an ordered logit, we see not only increasing wages and skill intensities as we go from single to multiple treated firms, but we also see significantly decreasing productivity measures as we move from single to multiple subsidized firms” (Gustafsson et al., 2016)

Orsaken till ovanstående är enligt forskarna att företag som är skickliga på att söka bidrag men inte har så stora möjligheter att lyckas kommersiellt prioriterar att söka stöd. Ett företag med stor potential att lyckas måste prioritera sin tid och uppmärksamhet till detta ändamål och kommer inte att söka några bidrag. Förekomsten av stöd, och multipla stöd, leder alltså till framväxten av en ny sorts företag, så kallade bidragsentreprenörer. Det finns också en överhängande risk att dessa stöd tillsammans leder till en snedvridning av konkurrensen.

Det är svårt att uppskatta de administrativa kostnaderna för stöden. I Vinnovas årsredovisningar under 2000-talet anges stödverksamhetens kostnader och den verkar uppgå till omkring tio procent av de utdelade beloppen. Som exempel kan nämnas att 3,12 miljarder delades ut i bidrag under 2017 och

verksamhetens kostnader angavs till 308 miljoner kronor. Om detta är en hög eller låg siffra är svårt att bedöma, det räcker i sammanhanget att konstatera att den här summan behöver tas i beaktande när stödets totala effekter på ekonomin skall uppskattas. Vidare uppstår administrativa kostnader hos den organisation som får stödet och hos de som söker stöd men inte får några medel.

Ett hypotetiskt räkneexempel kan ge en indikation om hur stora de administrativa kostnaderna är. Vi kan för enkelhetens skull anta att de administrativa kostnaderna hos mottagaren av stöd uppgår till samma andel som hos Vinnova, det vill säga tio procent. I detta ingår såväl ansökan om pengar som rekvirering av medel, löpande redovisning samt slutredovisning. Utöver detta är det två av tre ansökningar som inte blir beviljade, vilket innebär att för varje organisation som får medel är det två organisationer som lägger tid på att söka pengar istället för att ägna sig åt andra aktiviteter.

Vi antar att tre organisationer alla lägger en månad av heltidsarbete för en anställd på att skriva en ansökan på fem miljoner kronor. En anställd kan uppskattas kosta 100 000 kronor på en månad (inklusive arbetsgivaravgifter, overhead-kostnader med mera). Två organisationer får inga medel och kostnaden för deras tidsåtgång uppgår totalt till

200 000 kronor. För organisationen som får pengarna antar vi att tio procent totalt går åt till administration. Det ger oss 500 000 kronor. Utöver detta har myndigheten en kostnad på tio procent, vilket blir 500 000 kronor. Den totala administrativa kostnaden blir då $500\,000 + 500\,000 + 200\,000 = 1\,200\,000$. Av fem miljoner skulle med andra ord 1,2 uppskattas gå till administrativa aktiviteter som annars inte hade existerat.

Uppskattningarna ovan bör ses som just uppskattningar för att ge en idé om hur stora belopp som försvinner i administration. När det gäller EU-pengar är siffran förmodligen ännu högre. Allokeringen av resurser måste med andra ord i snitt vara väsentligt mer intelligent än vad den hade varit om pengarna hade stannat kvar hos de ursprungliga organisationerna i form av en lägre skattesats. Forskningen som har beskrivits ovan gör gällande att så inte är fallet.

Flera av de som sett hur stödsystemet fungerar i praktiken betonar att de företag som erhåller stöd ofta hade genomfört dessa aktiviteter ändå och det finns flera studier som påvisar en begränsad additionalitet. Om så är fallet fungerar stödet i praktiken som en skattesänkning. Som påtalats ovan är det i såna fall ett ganska ineffektivt sätt att sänka skatten eftersom detta är förknippad med en hel del ad-

ministration. När större bolag får en sådan förmån börjar stödet dessutom att angränsa till att vara industristöd av mer klassiskt snitt. Vidare har stora företag råd att anställa personer som arbetar heltid med att söka pengar för de arbeten som kommer att göras ändå. Mindre bolag kan inte uppbåda dessa resurser.

I andra fall kan det verkligen vara så att stödet leder till att nya aktiviteter initierats som inte hade ägt rum annars. Detta kan låta bra i teorin, men för ett företag som hela tiden måste hålla i sina resurser och göra prioriteringar kan resultatet bli katastrofalt. Ett bolag som börjar investera i helt orelaterade saker när de har en hårt konkurrensutsatt kärnverksamhet som kräver effektiviseringar kommer bli svagare och riskera hela sin existens. Förekomsten av ”gratispengar” riskerar dessutom att snedvrider incitamenten på ett skadligt sätt. Som vi ska se senare gällande biogasen, så kan det bli fullkomligt förödande när stora nationella och europeiska stöd kombineras med de begränsningar som föreligger hos kommunala bolag.

okontrollerad tillväxt i de skånska galaxerna

I en genomgång av de olika stödorganisationerna i Skåne år 2010 visade Sydsvenskan Näringsliv att det fanns omkring 80 olika offentliga stödorganisationer, vilket inkluderade klusterorganisationer, inkubatorer, forskningsparker och investeringsorganisationer. Enligt Sydsvenskan förekommer många överlapp, bilden är komplex och svåröverskådlig. Politikerna lovade bättring i det som Sydsvenskan kom att kalla för den skånska galaxen.

Tre år senare gjorde Sydsvenskan Näringsliv en uppföljning. Antalet offentliga organisationer hade nu ökat från 80 till 120, tvärt emot politikernas ambitioner. År 2013 uppgick kostnaderna för detta till 730 miljoner, vilket är att jämföra med de 400 miljoner som dessa organisationer tog i anspråk år 2010. Ingen vet hur utvecklingen har varit sedan dess, men det är tydligt att systemet av samverkansorganisationer som är finansierade med skattemedel har vuxit ohämmat och att politikerna inte lyckas kontrollera processen.

Hur kan då den okontrollerade tillväxten i det som börjat kallas för ett innovationsbyråkratiskt komplex förklaras? Det torde knappast vara så att efterfrågan på olika offentliga plattformar för samverkan, teknikparker, nätverk eller motsvarande har ökat med femtio procent under den här tiden. Efterfrågas dessa system överhuvudtaget av näringslivet?

En alternativ förklaring vore att den offentliga sektorn består av många olika budgetar, där ingen egentligen har en helhetsbild eller kontroll. Med en pluralism av aktörer som alla har fått i uppdrag att på olika vis stödja innovation eller framstå som innovativa, så kommer varje aktör att sätta upp sina egna lösningar. Det är svårt att mäta innovation och entreprenörskap, och det är lika svårt att specificera vilken form av åtgärder som leder till faktiska resultat. För den enskilda organisationen blir det därför rationellt att starta upp någon typ av enhet med uppdraget att ägna sig åt innovation. Det kan röra sig om en teknikpark eller en inkubator på ett universitet, en samverkansorganisation hos en region, ett regionalstöd från EU m.m. Kostnaden för att sätta upp en sådan enhet är ganska liten, och nyttan är betydande eftersom organisationen bakom detta kan framstå som handlingskraftig samtidigt som en ny permanent organisation med ett flertal fasta tjänster (för att söka nya stöd) samtidigt skapas.

När det i nästa skede har skapats en överväxt på flera områden som i sin tur medfört komplexitet och oöverskådlighet uppstår frustration och ett behov av att skapa ordning. Det finns dock sällan en part som har auktoritet att göra detta. Universiteten har sina egna satsningar, regionen har sina, kommunen har sina satsningar. Ingen har total kontroll och kan hållas ansvarig. När en organisatorisk enhet väl har skapats är kostnaden för att ta bort den ganska stor. Organisationen har fått sina egna förfäktare internt och om ett initiativ tas bort riskerar de överordnade personerna i organisationen att framstå som varandes emot innovation och entreprenörskap. Människor i den enskilda organisationen kan nog i sak ofta hålla med om att det finns ett överskott på stödverksamhet och att systemet är oöverblickbart för såväl politiker så kallade systemaktörer och företag. I praktiken vill dock varje enskild organisation försvara sitt eget initiativ och låsningen består.

Följden av logiken ovan är att det skapas ett överutbud av stödjande organisationer och medel. Tillväxten blir okontrollerad, rundgången tilltar, det blir allt svårare att få en överblick. Thomas Frostberg, näringslivskrönikör i Sydsvenska Dagbladet skriver:

”Att entreprenörer och nyföretagare då möts av ett meteorregn av olika stödorganisationer som vill hjälpa dem blir ohållbart.” (2013)

När Sydsvenskan genomförde sin granskning och framhöll Lunds Universitet som medskyldigt till den rådande situationen frågade LU:s dåvarande rektor Sydsvenskan om det är bättre med en enda organisation än att ha 120. Att en rektor för ett universitet argumenterar med hjälp av såna överförenklningar illustrerar på många vis den osunda konkurrensen mellan olika offentliga organisationer som har uppstått. Många av dessa organisationer lever på projektmedel, de ansöker om pengar och är på olika vis de aktörer som erhåller de medel som förvaltas av kommuner, landsting, EU, Vinnova, Tillväxtverket, Energimyndigheten m.fl. Frostberg skriver vidare om dessa organisationer:

”Lite skämtsamt har det sagts att respektive organisation består av en chef, som är ute och jagar pengar för verksamhetens fortsatta drift, en administratör som ägnar större delen av sin tid åt att rapportera till gamla bidragsgivare – och sen i bästa fall en person som kunnat arbeta operativt med det organisation egentligen skulle göra: stötta start och utveckling av innovationsföretag” (Sydsvenskan.se, 2016)

Vilket värde tillför då alla dessa stödorganisationer? Flera av dem erbjuder så kallad coaching, rådgivning, eller hjälp med att söka bidrag antingen från EU eller från olika myndigheter. Anders Ydst-

edt, entreprenör och rådgivare, har varit med och startat ett 20-tal bolag i olika branscher. Med personlig erfarenhet av offentliga s k företagsstödjande aktörer varnar han nya entreprenörer för att förlita sig på det offentliga. Ydstedt menar att det visserligen finns en hel del mycket kompetenta individer i dessa system, men överlag avråder han ändå nya företagare från att blanda in dem i sina projekt. Med stor sannolikt stjälar de viktig tid från entreprenörer och ibland kan deras insatser till och med vara skadliga.

Bilder del II

Landets biogasanläggningar sägs vara en av många viktiga delar i vår stora miljöomställning, klimatkliv och olika andra ambitiösa statliga bokstavskombinationer för att uppnå mål som är lika oklara och otydliga som de grumliga avlopp som ska omvandlas till just biogas.

Anläggningen i Eskilstuna som bilderna kommer från hör till de mer uppmärksammade och har genom åren fått en rad miljöutmärkelser och stöd från Energimyndigheten och olika Klimp och Kliv program. De internationella besöken från Ryssland, Colombia, Botswana och olika fjärran platser har sagts vara kvitton på projektets framgångar. Men det som också blir tydligt när man läser om anläggningens nu 16 åriga historia är enorma kostnader, misstag och ständiga logistiska problem. För biogas är inte bara anläggningen som sådan. Kunder-

Den viktigaste invändningen är dock att deras incitament skiljer sig så mycket från entreprenörens att det blir vanskligt att arbeta med dem. ”Jag har erfarenhet av att vi fick över en miljon i stöd till ett företag och detta var på 1990-talet då detta var mycket pengar. Stödet var dock så inriktat att det ledde till företagets undergång. De offentliga pengarna premierade sysselsättning och inte framgång. I ett annat bolag var det så många entusiastiska kommunanställda ”främjare” som skulle ”hjälpa till” att

na blir i praktiken till huvuddelen kommunala bussar, som måste specialutrustas till höga kostnader. Tankstationer måste byggas och avancerade optiska sopsystem i olika kulörer skapas. Hur stora dessa kostnader i olika led varit är sannolikt omöjligt att uppskatta, men helt klart handlar det om hundratals miljoner.

Under de sista åren har anläggningens tekniska tillstånd lett till fallande produktion och under 2018 uppdagades det dessutom att de ansvariga inte inhämtat tillstånd att transportera gasen vilket ledde till en av landets under året mest uppmärksammade slöseriskandaler. Gasen i Eskilstuna fick helt enkelt i brist på tillstånd brännas upp, samtidigt som gas köptes från Lidköping. Inget av detta har hindrat att man nu planerar för att investera ännu mer pengar i en betydligt större anläggning.





BIOGAS

Med miljön i tanken



ESKILSTUNA ENERGI & MILJÖ

våra säljare inte kunde sköta sitt jobb och företaget tvingades flytta från den kommunala inkubatorn.”

Ydstedt menar att entreprenörskap bäst främjas genom goda generella villkor som låga skatter på investeringskapital och rimlig och låg regelbörda. Istället för en sådan politik tycks entreprenörer mötas av så många rådgivare, stödorganisationer, bidragskonsulter, samverkansplattformar och inkubatorer att de nästan måste gömma sig för att inte fastna i dessa strukturer.

Sydsvenskans granskning av den stödjande näringspolitiken i Skåne är ett av få försök att sammanställa och studera vad som ibland kommit att kallas för ett innovationsbyråkratiskt komplex. Huruvida det också existerar en västsvensk galax, en norrländsk galax och en galax i huvudstaden eller inte är en empirisk fråga. Mekanismerna som beskrivits ovan antyder att detta förmodligen är fallet. I alla delar av Sverige där det finns en kombination av offentliga aktörer med ett behov av att spendera pengar på det som kan kallas för innovation lär utfallet bli någon form av galax.

Så småningom börjar dessa galaxer dessutom formeras till ett egenintresse av mer klassiskt snitt. Med asymmetrisk information till sin fördel och starka incitament att argumentera för mer skattemedel blir de allt duktigare på att bygga kontakter med

politiker och påverka dem. Ibland talas det om ett innovationsbyråkratiskt komplex, där alla dessa organisationer gemensamt nu utgör en egen sektor av ekonomin, med uppemot 50 miljarder kronor i icke kartlagda resurser.

det statligas riskkapitalet - under all kritik

En annan del av näringspolitiken handlar om vad som ibland kallas för det statliga riskkapitalet (engelskan Venture Capital). I en rapport för Svenskt Näringsliv beskriver Fredrik Segerfeldt en del av historiken kring statligt riskkapital. Rapporten återger att nationalekonomerna redan på tidigt 80-tal påtalade att det fanns problem med att politiker försöker agera kommersiellt, främst eftersom det leder till en kluven målbild. Politiker har, som vi ska se, ofta helt andra agendor än de som är bäst för konsumenter, ägare, företag eller skattebetalare.

Flera av de statliga riskkapitalsatsningar som gjordes under 80-talet utvärderades sedan av Riksdagens revisorer i mitten av 90-talet. Segerfeldt visar i sin rapport (2012) att redan här var det ty-

dligt att Riskkapitalbolagen snarare var politiska konstruktioner: ”Bolagen kom till på grundval av engångsinsatser från statens sida samt från storföretag med krympande verksamhet i regionen. Det är därför svårt att frigöra sig från misstanken att insatsen till viss del tillkom för att blidka opinionen och för att visa handlingskraft.” Riksdagens revisorer sammanfattade erfarenheterna från statens sex investmentbolag med att ”staten inte lyckats särskilt väl med engagemangen i de sex investmentbolagen”.

Trots denna historik har det statliga riskkapitalet levt vidare, i olika former. Enligt nationalekonomen Roger Svensson fanns det fyra större statliga fonder för riskkapital under perioden 2011-2016. Totalsumman uppgår till tio miljarder kronor och fördelar sig på Industrifonden (ca 4 mdkr per år), Inlandsinnovation (2 mdkr), Fouriertransform (3 mdkr) och Almi Invest (1,2 mdkr). De har alla till uppdrag att investera direkt i olika portföljbolag. Fouriertransform har haft fokus på verkstad, Inlandsinnovation har riktats mot norra Sverige medan Almi Invest är en nationell organisation med åtta olika regionala fonder.

Bortsett Almi Invest har de andra aktörerna fått utstå massiv kritik under en längre tid, både från forskare och Riksrevisionen (Svensson, 2014; Rik-

srevisionen, 2014). I teorin kan det finnas behov av marknadskompletterande statliga insatser i de verkligt tidiga skedena av ett utvecklingsprojekt. Osäkerheten kan vara för stor för att någon skall investera och tidshorizonten kan vara så lång att ingen förmår uppbåda de tålmod och resurser som krävs. Det statliga riskkapitalet har emellertid inte investerats i de verkligt tidiga faserna, utan i betydligt senare skeden. Risken för undanträngningseffekter är därmed betydande.

En stor andel av medlen var dessutom oinvesterade. År 2015 var bara 46 procent av de tio miljarderna investerade. Flera år av att pengar skvalpat runt på bankkontot hindrade emellertid inte Tillväxtverket från att i en analys år 2014 hävdade att det rådde strukturell kapitalbrist i Sverige som uppgår till 600-900 MSEK. Roger Svensson beskriver dessa beräkningar som ”under all kritik” (2018, s. 57). I Tillväxtverkets beräkningar utgick man från 2006 som jämförelseår, ett år då konjunkturen var som starkast och investeringarna nådde toppnivåer. Mest enastående var nog att Tillväxtverket inte hade tagit med det statliga riskkapitalet på 5,5 miljarder som vid den tidpunkten var oinvesterade. Hade dessa tagits med i beaktande skulle varenda kalkyl påvisa att det var alldeles för mycket statligt riskkapital, med de uppenbara följderna av detta i form av slö-

seri. Hur kan då så uppenbart undermåliga kalkyler få ligga till grund för allokeringen av flera miljarder kronor?

Förklaringen står att finna i att EU-kommissionen hade lovat att strukturfonderna skulle användas som en medfinansiering av statligt riskkapital. Tillväxtverket hade fått i uppgift att uppskatta Sveriges behov av EU-medel. Man hade med andra ord alla incitament i världen att överdriva bristen då det fanns möjligheter att kamma hem ”gratispengar” från EU. Det ena stödsystemet genererade alltså efterfrågan på det andra.

Det finns också skäl att ifrågasätta i vilken utsträckning detta rör sig om riskkapital i ordets egentliga bemärkelse. Riskkapital handlar om att göra investeringar där den eventuella uppsidan är stor, men osäkerheterna är betydande. Den överväldigande majoriteten av investeringarna misslyckas, satsningar görs på fel teknologi, eller på fel marknadssegment.

inlandsinnovation - innovation eller förtäckt regionalstöd

En närmare titt de olika offentliga satsningarna gör gällande att det statliga riskkapitalet i själva verket ofta handlar om någonting annat. I fallet Inlandsinnovation är medlen specifikt ämnade för Norrlands inland. Även om antalet län har utökats med tiden har omkring hälften av dessa medel varit oinvesterade under flera års tid. Detta antyder att det helt enkelt inte finns tillräckligt många investeringsobjekt som uppfyller de uppsatta kriterierna. Kanske är det tur att pengarna bara ligger och skvalpar, de hade potentiellt gjort större skada om de investerades, både i form av undanträngningseffekter och diverse oförutsägbara konsekvenser i form av opportunistiska beteenden. Såväl Tillväxtanalys som enskilda forskare har varit mycket kritiska till idén om att skicka riskkapital till delar av landet där det saknas förutsättningar i form av humankapital. Riskkapital attraheras till områden där det finns entreprenör-

skap, kompetent arbetskraft och tillgång till de andra förutsättningar som är nödvändiga för tillväxt. Roger Svensson skrader inte orden utan kallade 2011 Inlandsinnovation för ”det sämsta en regering kan göra”.

Inlandsinnovation slogs år 2016 ihop med statens övriga riskkapitalbolag, delvis för att minska hanteringskostnaderna. Dessförinnan hade fonden och några av dess mer framträdande personer hunnit hamna i en del blåsväder. Om det finns så stora summor, och så dåliga förutsättningar att skapade någonting vore det konstigt om det inte blev lite märkliga transaktioner på sina håll. Centerpartisten Per Åsling arbetade tillsammans med Maud Olofsson år 2010 när fonden startades (svt.se, 2016). Inlandsinnovation har bland annat köpt riskkapitalbolaget Mittkapital, som Åsling hade startat. Trångsviksbolaget, som Åsling var delägare och ordförande i, har sålt konsulttjänster till Mittkapital för 400 000 kronor enligt Dagens Industri. Utöver detta har dessutom skattemedel skickats runt i Norrland, bland annat till riskkapitalbolaget Tillväxtkassan i Trångsviken, där Per Åslings bror är ordförande (Ltz.se, 2014). I media har Åsling sagt till sitt försvar att det är naturligt att människor som gör affärer med varandra har goda kontakter, inte minst i glesbygden. Detta må vara fallet, men samtidigt

finns det en överhängande risk att vänskapen går före att skattebetalarna får värde för pengarna. Det är dessutom oklart vem som är i stånd att granska kvalitén på de eventuella tjänster som har utbyttts.

Det är inte orimligt att anta att satsningen Inlandsinnovation startats delvis med motivet att ta hem EU-medel genom att uppfylla kraven på så kallad motfinansiering. Plötsligt skapas ett stort överskott på offentliga medel, som tycks förbli oinvesterade. En slutsats av ovanstående är därför att en del av det statliga riskkapitalet snarare bör betraktas som en form av regionalstöd. När två miljarder riktas till ett område av landet som annars inte skulle fått dessa investeringar är detta nog en mer korrekt benämning. En del av den nya innovationspolitiken är i praktiken alldeles uppenbart en form av regional omfördelning. Oförmågan att fördela pengarna antyder de svagheter som finns i landets utsatta regioner. Redan i det förhållandet verkar det tydligt att statliga ”riskkapitalfonder” inte utgör lösningen på dessa landsdelars problem. Tvärtom är risken stor att det innebär att energi riktas mot dessa pengar snarare än de resurser som skulle kunna rycka upp landets svagaste delar.

fouriertransform - industristöd av klassiskt snitt

Fouriertransform skapades i kölvattnet av finanskrisen och fordonsindustrins problem under perioden 2008-2009. Syftet var att skapa tillväxt i kölvattnet av de omstruktureringar som ägde rum, främst genom att investera i nya, lovande bolag. Trots att Fouriertransform fick ett utökat mandat att inte bara investera i fordonsindustri utan i verkstadsindustri mer generellt hade en miljard investerats år 2013. En betydande andel av resurserna var alltså inte investerade år 2015, vilket återigen antyder att det knappast har rått någon kapitalbrist. I Fouriertransforms uppdrag ingår dessutom att de ska fungera som en aktiv ägare, som bidrar med kompetens, nätverk och ägarstyrning.

Frågan är i vilken utsträckning en statlig riskkapitalfond som startades mitt i en industrikris har förmåga att uppfylla detta uppdrag. Den tidigare KTH-professorn Gunnar Eliasson uttryckte det en

gång som att skatt ”tvättar kompetensen ur pengarna”. Privat kapital har ackumulerats i en kontext, av en entreprenör som utvecklat både förmågor och nätverk. Framväxten av riskkapital i Silicon Valley på 60-talet byggde just på att entreprenörer hade byggt stora privata förmögenheter som de sedan återinvesterade i nya bolag. Varför skulle ett statligt riskkapital klara av att utveckla dessa förmågor på ett motsvarande vis? Varför skulle en skicklig kapitalförvaltare vilja arbeta offentligt? Varför skulle en sådan arbetsgivare klara av att vara attraktiv för duktiga investerare?

Det är dessutom oklart i vilket utsträckning investeringarna går till nya växande företag, och i vilken utsträckning detta är frågan om industristöd. Faktumet att stora belopp är oinvesterade och att det verkar saknas behov för pengarna antyder att även Fouriertransform främst existerar på grund av symbolpolitik. För politikerna är det viktigt att kunna säga att de gör någonting, att framstå som handlingskraftiga och kompetenta, även när händelseförlopp är utanför deras kontroll och snarare är att betrakta som historiska realiteter. Sådan retorik skulle aldrig gå hem hos väljarna, inte minst med tanke på att det finns en opposition som står redo att kritisera regeringen för att ”stå handfallen”, ”sakna lösningar” m.m. Mitt i finanskrisen och i dess efterdyningar

var det förstås särskilt viktigt för en politiker som näringsminister Maud Olofsson att kunna påvisa handlingskraft, inte minst när det var sådan medieuppståndelse kring SAABs problem. Roger Svensson skriver att ”Fouriertransform framstår som ett rent branschstöd till fordonsindustrin” (2011, s. 23)

Samtidigt som det finns det ligger stor press på politikerna att stötta industrier och företag som har påtagliga problem finns det i Sverige en utbredd skepsis mot direkta industristöd. Å ena sidan har näringsministern Maud Olofsson och Annie Lööf flera gånger framhållit Fouriertransform som ett sätt att rädda SAAB, det vill säga en form av industristöd. Å andra sidan påtalas ofta att detta skall ses som någon form av riskkapital, det vill säga satsningar på nya och växande bolag, något som är enklare att motivera politiskt eftersom det kan tänkas leda till nya arbetstillfällen.

Riksrevisionen riktade betydande kritik mot det statliga riskkapitalet år 2014. Bland annat påtalade man att investeringarna gjorde i för sena faser samt att systemet var oöverskådligt. I en offentlig utredning från 2015 drogs slutsatsen att de olika statliga riskkapitalfonderna bör slå samman till en struktur. I januari 2017 hamnade Fouriertransform och Inlandsinnovation i samma koncern, vilket förhoppningsvis gjort förvaltningen mer effektiv.

En bärande tanke i utredningen har också varit att det statliga riskkapitalet skall fungera som en medfinansier till det privata samt att fokus bör vara vid de tidiga faserna (SOU, 2015: 64). Det är än så länge för tidigt att uttala sig om effekterna, sannolikt är detta steg i rätt riktning men samtidigt gör beskrivningarna ovan gällande att det alltså finns stora olösta strukturella problem.

det svarta hålet i örnsköldsvik - ”härvar tar aldrig slut”

En annan typisk utvecklingskedja kan vi se i Örnsköldsvik där kommunens energibolag satsat på etanol med hjälp av det trygga kassaflödet från fjärrvärmeverksamheten, vilket lett till en skuld flera miljarder kronor. Det har skrivits spaltmeter om vad som bara kan beskrivas som ett fullkomligt haveri. Givet ett begränsat utrymme kan bara delar av historien återges nedan. För den som vill dyka ner djupare i historien rekommenderas några av de källorna som anges.



Kommunen var bland de första att skapa en etanolmack 1994 och investerade alltmer i etanolproduktion de följande åren. År 2004 invigde statsminister Göran Persson Etanopiloten, en anläggning för att skapa bilbränsle av cellulosa. Här skulle ett miljövänligt substitut till bensin utvecklas, vilket i sin tur skulle leda till nya arbetstillfällen, export av världsledande teknik med mera. Visionens främste företrädare var Per Carstedt, som blev VD för Sekab när det togs över av de tre kommunala energibolagen Skellefteå Kraft, Umeå Energi och Örnsköldsviks Energi.

Carstedt kom ibland att kallas ”Etanol-Jesus” och somliga har talat om sektliknande tendenser runt honom. En tidigare anställd vid Sekab beskriver det på följande sätt: ”kring Per Carstedt bildades en gruppering av anställda som hade väldigt låg benägenhet att ifrågasätta hans beslut. Under väldigt långa föredrag presenterade han helt orealistiska planer på hur Sekab, ett litet företag i Örnsköldsvik, på nästan egen hand skulle hantera både ”peak-oil” och klimatproblematiken. Sedan skulle vi lösa Afrikas problem, också. Att han fick lite mothugg inom företaget var inte direkt ett sundhetstecken.”

Carstedt blev snabbt känd för sin karisma och förmåga att övertyga. I ett Norrland som brottats med vikande befolkningsunderlag, avindustrialiser-

ing och arbetslöshet var visionerna om miljörelaterad, hållbar återindustrialisering med tillhörande arbetstillfällen och skatteintäkter svår att motstå. Samma person som citerades ovan beskriver hur en förvrängd bild av verkligheten skapades inne i organisationen:

”I Sekabs föreställningsvärld skulle Sverige använda cellulosa-etanol istället för bensin. Det tillhörde en del av den interna jargongen hos vissa chefer att misstänkliggöra de som ifrågasatte etanol som framtidens drivmedel – de ansågs mutade av oljeindustrin.”

Energimyndigheten, som kan sägas vara en särskild myndighet inom den aktiva näringspolitiken, med ett specifikt fokus på energi och hållbarhetsfrågor, har haft en framträdande roll i finansieringen av Sekab och etanolutvecklingen i Örnsköldsvik. År 2001 beviljade Energimyndigheten 112 miljoner kronor till Sekabs pilotanläggning som dessutom medfinansierades av regionen och involverade traktens universitet. I Örnsköldsvik bedrevs forskning under flera års tid. Ett omfattande arbete med uppbyggnad av kompetens på området finansierades av Energimyndigheten. Doktorer producerades på de tekniska högskolorna och flera började sedan arbeta på Sekab i Örnsköldsvik. En tidigare anställd vid Energimyndigheten har återgett att: ”Man firade

med tårta varje gång vi hade lyckats göra av med pengar.”

Citatet ovan kan för skattebetalare uppfattas som provokativt. Det bör dock understrykas att myndigheten har fått i uppdrag att göra av med en viss summa pengar för ett visst ändamål. Samma person som ovan beskriver myndighetens beslutslogik på följande sätt: ”kommer det in en trovärdig ansökan så tar man den, om det inte kommer in någon då tar man den mest trovärdiga som finns att tillgå.”

Processen att utvinna etanol ur cellulosa var i själva verket mycket komplicerad. En tidigare utvecklingsingenjör på Sekab beskriver situationen på följande sätt: ”Det blev alltmer uppenbart hur oomogen tekniken var. Per Carstedt framställde det som om tekniken var färdig, tittar man på hur dåliga resultaten var så kan det bara beskrivas som skandal. Det blev mindre dåligt med tiden, men vi var aldrig i närheten av de koncentrationer som hade behövts.” Den interna kultur som beskrivits ovan var dock allt annat än kapabel att se teknikens inneboende brister. En tidigare anställd menar att ”Kalkylerna var skrivbordsprodukter som inte höll för en granskning, det rörde sig om önsketänkande. Klimatfrågan, peak-oil hypen, förädlingen av den svenska skogen och förhoppningen om arbetstillfällen gjorde att alla ville tro på kalkylerna.”

Då ett genombrott på området ändå började te sig som avlägset fick Sekab söka sig utomlands för att skapa tillgång till etanol. Man hamnade snabbt långt bortom Sveriges gränser, började importera etanol från Brasilien, startade bygget av en fabrik i Polen, planerade för fyra fabriker i Ungern och hade för avsikt att odla sockerrör i Tanzania. Förlusterna fortsatte alltjämt och var inte sällan på flera hundra miljoner. I slutet av 2006 behövde Skellefteå Kraft och Örnsköldsvik Energi tillsammans lägga in 170 miljoner, medel som primärt kom att investeras i internationell expansion. Man köpte mark i Tanzania, upphandlade konsulter i Mocambique och spenderade stora summor även i Ghana och Togo för att kunna starta upp produktion. Satsningarna i Ungern kostade totalt 85 miljoner kronor, utan något resultat alls. I september 2007 hålls så ett möte där de tre kommunledningarna formellt erkänner sig ha fått vetskap om vad som sker. Att spendera kommunens pengar utomlands är olagligt och som en följd av detta blir situationen politiskt kontroversiell.

När lågkonjunkturen sedan slog till sjönk såväl etanol- som oljepriset. I takt med att oljepriset föll tappade etanolen i konkurrenskraft. Trots detta valde Energimyndigheten att satsa ytterligare 33,8 miljoner över de kommande två åren på att vidareutveckla etanolprocesserna vid pilotanläggning-

gen i Örnsköldsvik. Sekab lade in 13 miljoner till samma projekt. En tidigare anställd sammanfattade Energimyndighetens förhållningssätt: ”vi ställde egentligen aldrig frågan om Sekab någonsin skulle bli kommersiellt.” Detta kan också tyckas märkligt, men för en myndighet som finansierar forskning och utvecklingsarbete är det på många sätt naturligt att inte beakta om någonting kan bära sig självt på sikt. Risken är emellertid påtaglig att stöden blir permanenta och en form av konstgjord andning.

Kapitaltillskotten till kommunens bolag Övik Energi pågick sedan i många år. När missnöjet blivit allt större har kommunen successivt hittat sätt att sprida ut och dölja kostnaderna. Domsjö Vatten AB köptes av Övik Energi för 130 miljoner kronor år 2009, varpå man gjorde en nedskrivning på 107 miljoner. Redan 2012 hittades dock en köpare i form av Domsjö Vatten, som var betalade 145 miljoner, vilket kan tyckas en aning märkligt. Köparen hette Miva, och var ett annat kommunalt bolag. I praktiken har det alltså rört sig om att flytta runt förluster mellan olika budgetposter (Fokus, 2012). I maj 2011 publicerade tidningen Norra Västerbotten en artikel rubricerad ”Härvan tar aldrig slut”.

Vem bär då ansvaret för härvan som aldrig tar slut? Det är naturligtvis enkelt att lägga en del av ansvaret på Carstedt. De myndigheter som fått i

uppdrag av politikerna att underblåsa satsningar med ”gratis pengar” bär förstås också ett ansvar. Politikerna i kommunen har ett ansvar enligt kommunallagen att se till så kommunens medel används ändamålsenligt. Sekab skriver i sin årsredovisning redan 2005 om äventyren i Polen. Lokalpressen har dessutom skrivit om eskapaderna i Afrika när dessa ägde rum.

Trots den ekonomiska och teknologiska härdsmältan fortsatte Sekab att mitt i all negativ press attrahera erkännande från dignitärer. 2009 får man det internationella priset ”Sustainable Bioethanol Award” och Robert Silverman, Charge d’Affaires vid den amerikanska ambassaden kommer till Sekab för att beskåda anläggningen. Motivet sägs vara att dåvarande presidenten Barack Obama anser att miljöteknik är väldigt viktigt.

År 2015 utsågs Sekab till Årets miljöföretag i Örnsköldsvik, för ”sitt arbete med att förse samhället med långsiktigt hållbara kemiprodukter och bi drivmedel”.

Under de senaste åren har det skapats mängder av priser och utmärkelser med syftet att premiera innovation och entreprenörskap. Dessa kan ses som försök att lyfta fram och ge erkännande till de initiativ i samhället som är lovvärda. Potentiellt ger alla priser och utmärkelser också en positiv PR för nya

företag som ibland kan behövas för att slå igenom. Exempelen ovan antyder emellertid att det även kan finnas andra motiv. Sekabs rykte och varumärke torde inte ha varit det bästa bland kommunens invånare under dessa år, de har ytterst fått finansiera ett slöseri i miljardklassen och betalar med sämre kommunal service och högre skatter under en lång tid framöver. Att kommunen ger Sekab att miljöpris med tillhörande uppmärksamhet kan därmed betraktas som någon form av propaganda där man försöker ladda bolaget med positiva attribut. Vidare är det tydligt att politikerns behov av att visa upp sig i närheten av stora miljö-satsningar inte på något vis garanterar att dessa skall leda till någonting positivt, varken för miljön eller ekonomin.

Trots den resa som beskrivits ovan har Sekabs verksamhet kunnat fortsätta. En del av förklaringen står att finna i EU-pengar. Så sent som 2018 initierades ett EU-projekt där Sekab fick 4 miljoner euro över tre år för att fortsätta sitt arbete. Fortsättning följer...

biogas och kommunernas cirkulära ekonomier

Frågan är om moraset i Örnsköldsvik är en isolerad företeelse eller en extrem illustration av ett underliggande, strukturellt problem. Nedan görs några olika nedslag i kommuner och regioners satsningar på biogas med mera.

I Jan Jörnmarks rapport om Göteborg på uppdrag av Skattebetalarnas Förening beskrivs ett mönster som tycks återkomma i flera av de satsningar som gjorts genom åren. I den första fasen skapas någon form av regionalt initiativ för miljö eller biogas, i Göteborg var det ”Biogas Väst”. Samarbeten mellan kommuner gör att kostnader kan spridas ut i flera olika budgetar. Dessutom hägrar ofta EU-stöd eller statliga stöd för miljöinvesteringar.

Möjligheten att kamma hem offentliga pengar från staten eller EU gör att de enskilda kommunerna ofta kan uppbåda egna skattemedel. Inte sällan är sådan medfinansiering från kommunerna ett krav från centralt håll. Tanken är att de regionala mottagarna av stöd skall vara dedikerade och visa detta

genom att mobilisera egna resurser. I praktiken har möjligheten till externa medel gjort det rationellt att slösa pengar och ägna sig åt ren kapitalförstöring. Följande hypotetiska exempel kan tjäna som illustration. Om du skulle få en miljon kronor i utbyte mot att du tände eld på pengar, hur stort belopp skulle du vara beredd att tända eld på? Svaret blir 999 999 kronor, eftersom du då hypotetiskt fortfarande hade tjänat en krona. Förekomsten av medfinansiering innebär i praktiken ett negativt avkastningskrav och att det blir en vinstaffär för regioner och kommuner att ägna sig åt kapitalförstöring. Som vi skall se nedan brukar emellertid kostnaderna underskattas och det slutar i regel med att skattebetalarna ett decennium senare får en rejält saltad notan.

I Göteborgsfallet gav sig Göteborg Energi in i sektorn under sent 90-tal, detta trots att en statlig utredning från 1998 hade slagit fast att det är väldigt svårt att få ekonomi i biogasen. Biogasanläggningarna i Västra Götaland samlades under namnet Biogas Väst, som bland annat finansierades av Göteborg Energi.

Trots att tekniken redan i ett tidigt skede innehåller strukturella begränsningar som är svåra att bortse från, fortsätter projektet att finansieras. Bristerna i fallet biogas handlar exempelvis om bristerna på stordriftsfördelar då nya anläggningar behöver

byggas lokalt. Transporten av gödsel med mera är krävande, utbyggnaden av rör och infrastruktur är dessutom kostsam. Då biogasen skall användas för drivmedel konkurrerar man i praktiken med bensinbolag, en sektor som är starkt konkurrensutsatt och dessutom föremål för betydande prisfluktuationer.

Trots såväl tydliga tekniska som kommersiella brister fortsätter såväl Göteborg Energi som kommunerna att satsa. En viktig orsak till detta var de landsbygdsbidrag och klimatbidrag från EU som under de kommande åren en kontinuerlig källa till finansiering. Vid ett tillfälle när politikerna var på väg att dra i nödbromsen hindrades detta därför att ”projektet hade Klimp-bidrag som inte fick förfaras”. Klimp var ett särskilt stödprogram hos Naturvårdsverket där totalt 200 åtgärder har initierats inom just biogas till en total kostnad om 407 miljoner kronor under perioden 2003-2012.

Förlusterna ackumuleras med åren, men döljs länge genom olika avskrivningseffekter. När oljepriset började röra sig nedåt istället för uppåt från 2014 och framåt som hade förutsatts blev biogasen allt mindre tilltalande, förlusterna eskalerade, nedskrivningarna av värdena måste till sist göras. I slutändan får skattebetalarna finansiera satsningarna en gång till.

plåtko och mjölkning av bidrag

Ett likartat händelseförlopp kan skönjas i många delar av landet. I exempelvis Västmanland har kommunerna tillsammans med Enköping och Heby gått samman för att bilda Vafab Miljö, ett bolag som ägnar sig åt biogas. Det började idén inte med en etanolpilot utan istället med en plåtko, alltså biogasanläggning. Tre bönder och två professorer vid Sveriges Lantbruksuniversitet kom på konceptet under 90-talet.

Precis som i Göteborgsfallet bidrar många kommuner, vilket innebär att kostnaden distribueras över flera olika budgetar. Ansvarsutkrävandet fördunklas ytterligare i och med bildandet av Svensk Växtkraft AB, som ägs till 40 procent av Vafab, till 20 procent av LRF, 20 procent av 17 lantbrukare i Västerås och till 20 procent av Mälarenergi. Nästa välkända del av konceptet är EU-pengar, i det här fallet 20 miljoner, vilket bidrar till att verksamheten präglas av alltmer benägenhet till motfinansiering och optimistiskt tänkande om omvärlden.

I nästa välkända steg används kollektivtrafiken som avsättningsmarknad för biogasen, Västerås Lokaltrafik (VL) började med att byta ut 40 dieselbussar mot biogasbussar under 2006-2007. Bussarna blev självklart också dyra eftersom de inte var serietillverkade. I avtalet mellan VL och Växtkraft skulle priset på biogasen de köpte in att följa dieselpriiset. VL accelererade nu bytet av bussar, trots att underhållskostnaderna steg väsentligt. ”Bussarna var ju inte direkt serietillverkade. Vi fick modifiera dem oerhört mycket”, sade VL:s VD Peter Liss. Denna merkostnad fick Västerås stad betala, subventionen tog slut 2010-2011 och hade då kostat Skattebetalarna 14 miljoner kronor. Enligt VL:s beräkningar skulle Skattebetalarna nå break even år 2017.

Precis som i fallet med Göteborg Energi ovan baserades de starkt positiva kalkylerna i realiteten på att man spekulerade i oljeprisets fortsatta uppgång. År 2011 gjorde VL prognoser om att 90 procent av bussarna skulle köras på biogas år 2016 och 100 procent år 2020. Detta baserades på att dieselpriiser skulle stiga med 7 procent per år. Vafabs VD Eva Myrinsa menade att man stod inför en ”enorm utmaning” då produktionen av biogas då skulle behöva uppgå till 7-8 miljoner kubikmeter om året, vilket var nära 2,5 gånger så mycket som produc-

erades 2011. Lyckligtvis hade Vafab fått till ett avtal med Swedish Biogas, som 2011 började bygga en ny anläggning bredvid Växtkrafts anläggning.

Den ”enorma utmaningen” kom fem år senare visa sig vara en helt annan. Dieselpriiset fortsatte minst av allt att stiga med 7 procent årligen. Tvärtom, gick det ner drastiskt från 2014 och framåt, vilket medförde enorma problem för Vafab. I Vafabs årsredovisning för år 2016 framgår att man producerat 1,9 miljoner kubikmeter biogas. Istället för att mer än fördubbla försäljningen hade man minskat den över en femårsperiod. Med en stor infrastruktur som byggts och anpassats för väsentligt högre volymer var det inte konstigt att både nedskrivningsbehovet och kostnaderna började skena.

När intäkter sedan uteblir och nedskrivningarna ofrånkomliga övergår verksamheten till andra organisationsformer, ofta för att dölja och smeta ut problemen. Vafab gjordes om till VafabMiljö Kommunalförbund som strax efter överlåtelsen av aktierna 2015/16 haft en mer eller mindre vilande verksamhet de kommande åren. I detta läge försökte Vafab få utökad borgen från medlemskommunerna samt höja renhållningsavgifterna, för att ”genomföra kommande stora investeringar”. I VD-ordet för Vafab år 2015 skriver VD Carina Färm: ”Det har varit en diger uppgift att ha ordning på alla vari-

abler i den ekonomiska redovisningen. Detta på grund av flera verksamhetsövergångar under året liksom den särredovisning som görs av AB och KF, särredovisning av det kommunala uppdraget och den affärsmässiga verksamheten samt, sist men inte minst, av varje kommun.” (Vafabmiljö, 2015).

Citatet sammanfattar på många vis problemen med kommunala bolagsstrukturer. Bolagen sitter på dubbla stolar, de ska dels bedriva en affärsmässig verksamhet, dels bidra till diverse politiska mål. Resultatet blir sällan positivt när det skärskådas. Tvärtom har biogasen utvecklats till en betydande förlustaffär för många kommuner, vilket förvärrades när den svenska avfallsbaserade och subventionerade gasen under 2017 fick konkurrens av ännu hårdare subventionerad dansk biogas. I vårbudgeten 2018 fick ministern därför meddela en höjning av tillskotten till dessa poster i statsbudgeten om totalt 270 miljoner kronor.

kritiken lyser med sin frånvaro

Parallellt med utvecklingen som beskrivits har vissa kritiska röster höjts mot den aktiva näringspolitiken. Riksrevisionen har vid flera tillfällen lyft frågor om företagsstöd de senaste åren. Inom media har Sydsvenska Dagbladet gjort flera reportage om den skånska galaxen och Dagens Industri har beskrivit delar av hur Inlandsinnovation har kontrollerats av centerpartistiska intressen i Norrland. Vidare har flera forskare gjort ansevärd bidrag på senare tid. Men frågan är om dessa kritiska röster står i proportion till de problem som verkar finnas inom den aktiva näringspolitiken. Görs inte löpande utvärderingar och forskning på området?

En del av dessa utvärderingar måste tyvärr beskrivas som partsinlagor till förmån för de myndigheter som har i uppdrag att implementera politikernas prioriteringar. Det finns forskargrupper som parallellt med stora forskningsanslag från en myndighet också haft i uppdrag att utvärdera myndighetens olika aktiviteter. Det säger sig självt att

detta beroendeförhållande riskerar att påverka utfallet. För en forskargrupp som erhåller 5-10 miljoner om året i anslag blir det möjligt att anställa doktorander, minska ner sin undervisning och ägna sig åt forskning. På marginalen är en forskargrupp därför tämligen beroende av anslag från en extern part. Vetskapen om detta, och vetskapen om att anslag erhålls i konkurrens med andra forskargrupper på andra lärosäten är ofta tillräcklig för att påverka utvärderingarna, både gällande hur slutsatserna formuleras och valet av metod.

Somliga utvärderingar är på nivån att forskarna har genomfört intervjuer med de företag som har deltagit i en stödinsats och frågat om utfallet varit positivt eller inte. Forskare som genomför den sortens utvärderingar är nog ofta införstådda med de metodologiska brister som är förknippade med att fråga en person om den är glad över att ha fått gratis pengar eller inte. Beroendesituationen är dock påtaglig och det finns skäl att anta att den har påverkat utfallet.

En annan version av problematisk utvärdering är så kallad följeforskning. Begreppet kan sägas vara en olycklig översättning av engelskans ’continuous evaluation’, som syftar till att utvärderingar och lärande skall ske kontinuerligt eftersom förbättringsmöjligheterna fortfarande är reella när ett pro-

jekt löper. Sådan 'följeforskning' kan förstås inte ersätta genomförandet av mer seriösa utvärderingar. En utvärdering av en viss statlig insats är metodologiskt helt omöjlig att genomföra före att åtgärden har avslutats. Den så kallade följeforskningen görs ibland av personer som har disputerat, och ibland av konsultföretag.

En tredje form för utvärderingar är att myndigheten helt utvärderar sig själv. Att det föreligger risk för slagsida i vilka slutsatser som dras är i detta fall uppenbart. Den utredare som på en myndighet skriver en kritisk utvärdering skapar problem för sina chefer, när cheferna och generaldirektören framstår i sämre dager i relation till statssekreteraren och den ansvarige ministern. Ofta görs dessa utvärderingar dessutom genom att överlåta delar av dem till de parter som har erhållit pengar. I Naturvårdsverkets utvärdering av Klimp-bidragen skrivs följande: "Inom Klimp har de sökande fått beräkna miljöeffekter och i samband med slutrapportering redovisa de effekter som uppnåtts. Det riskerar att ge incitament till överskattningar av effekterna. Ett alternativt arbetssätt hade kunna vara att låta en oberoende tredje part granska redovisade effekter. Det bedömdes dock vara alltför resurskrävande och innebära ökade kostnader som var svårt att motivera, i synnerhet för små åtgärder." (s. 35)

I utvärderingen återfinns en lista över vilka slutsatser som kan dras gällande Klimp-pengarnas effekter. Här lyfts följande effekter fram: positiva miljöeffekter i form av minskade växthusgaser, man har nått uppsatta mål för åtgärder och program, förhöjd uppmärksamhet kring miljö- och klimatfrågor, utveckling av innovativa tekniker, uppbyggnad av kunskap och erfarenhet och en väl fungerande aktörssamverkan.

Ord som "världsledande" används gärna beträffande den teknik som utvecklats, men exemplen stannar vid utvecklingen av demonstrationsanläggningar och att kommunala biogasföretag har initierat olika åtgärder. Referenser till privata företag och konkreta effekter i form av siffror gällande omsättning, teknik, minskade utsläpp lyser i hög grad med sin frånvaro. Vad gäller de mer negativa sidorna av administration av stöd stannar detta vid följande formulering: "Det administrativa arbetet kring investeringsprogrammen har ofta upplevts som tungt, men rimligt." (s. 34)

Den fjärde formen av utvärderingar innebär att olika konsultföretag får i uppdrag att utvärdera myndigheters stödprogram. De har genom offentlig upphandling blivit valda för ett uppdrag, varpå de sedan debiterar per timme. Pressade att belägga sina konsulter och väl medvetna om att ett ofördelaktigt

resultat för myndigheten innebär en påtaglig risk att i nästa upphandling tappa uppdraget till en konkurrent blir de ofta följsamma och lyhörda snarare än oberoende.

I samtliga scenarier som angivits ovan är utvärderaren försatt i en beroendeposition i förhållande till den myndigheten som skall utvärderas. En anställd på en myndighet är beroende av sina chefer, en konsult är beroende av att kunna debitera, forskaren eller följeforskaren är beroende av anslag för att kunna forska. Organisationen eller individen som får ett utvärderingsuppdrag under dessa förutsättningar har inte möjlighet att göra ett bra jobb.

Utöver detta finns den särskilda myndigheten Tillväxtanalys som har i uppdrag att utvärdera näringspolitiska insatser relaterade till Vinnova, Energimyndigheten och Tillväxtverket. Med tillgång till myndigheternas egen data om olika stöd har man gjort betydande framsteg gällande metoder för utvärdering. Flera av studierna som återgetts i föregående kapitel tar sin utgångspunkt i Tillväxtanalys arbete. Det ter sig därför oklart varför myndigheter skall utvärdera sig själva, eller anlita forskare alternativt konsulter för att göra detta när det finns en oberoende myndighet med det tydliga uppdraget att genomföra sådana utvärderingar.



avslutande reflektioner

- Det finns flera olika kategorier av stöd till näringslivet, allt från billiga lån till direkta F&U-stöd, offentliga inkubatorer, olika former av coaching och plattformar för samverkan, stöd med fokus på energi och miljö, statligt riskkapital samt vad som får betraktas som industristöd och regionalstöd av mer klassiskt snitt.
- Omkring 20 myndigheter betalar ut stöd via uppskattningsvis tre gånger så många olika program.
- Förekomsten av alla dessa stöd motiveras ofta med förekomsten av marknadsmisslyckanden avseende finansieringen och utvecklingen av innovationer och bolag. Det är emellertid svårt att kvantifiera och lokalisera var i ekonomin ett marknadsmisslyckande faktiskt föreligger. Politiken möter därför den grannliga uppgiften att försöka lösa ett problem utan att veta hur stort problemet är, var det finns i ekonomin eller om det ens existerar överhuvudtaget.
- Stöden ger upphov till administration som annars inte hade ägt rum, såväl hos en enskild myndighet som hos organisationen som söker medel. Våra uppskattningar gör gällande att 10-20 procent av ett stödbelopp försvinner i ren administration.

- De statliga stöden uppskattas till minst 40 miljarder kronor. Utöver detta finns betydande stödaktiviteter på kommunal och regional nivå, som inte sällan dessutom används för att erhålla motfinansiering från EU.
- Det saknas belägg för att företagsstöden har några positiva effekter. Detta gäller avseende antal anställda, omsättning, vinst och innovationsförmåga. Effekterna är signifikant negativa i avfolkningsregioner.
- Nya studier på området visar dessutom att vissa företag sätter i system att söka många stöd, de utvecklas till bidragsentreprenörer. Dessa bolag har högre löner, men lägre produktivitet, någonting som möjliggörs av att det förekommer flera olika stöd.
- Förekomsten av många olika sorters stöd innebär också risker för snedvridning av konkurrensen, samt ett antal andra förvrängningar av marknaden.

- De kombinerade effekterna av att olika offentliga instanser har ett behov av att visa sig handlingskraftigt avseende innovation och entreprenörskap har skapat ett överutbud av stödjande aktiviteter. Vissa entreprenörer beskriver hur olika former av coachning, rådgivning, hjälp med bidragssökande och så kallade samverkansplattformar har gjort att företagare aktivt måste undvika det som ibland kallas för ett innovationsbyråkratiskt komplex.
- På kommunal och regional nivå har förekomsten av statliga stöd i många fall kombinerats med lokala satsningar på förnyelsebar energi, exempelvis biogas. Med tillgång till flera olika stöd och medfinansiering skapas en jordmån där dessa investeringar alltid framstår som rationella för det enskilda initiativet. Konsekvensen blir rationell kapitalförstöring.
- Den nya näringspolitiken ger upphov till en sammanblandning av syften. Regionalpolitik och industristöd av gammal modell kläs i nya ordalag om innovation och entreprenörskap.



referenser

- Akerlof, G.A. (1970). The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488–500.
- Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York.
- Daunfeldt, S. O., Halvarsson, D., & Tingvall Gustavsson, P. (2016). Statliga innovationsstöd till små och medelstora företag–har de någon effekt? *Ekonomisk Debatt*, 44(1), 6-19.
- Energimyndighetens årsredovisningar 2003-2018.
- Fokus, Röda miljarder, 25 april 2012: [http:// www.fokus.se/2012/04/roda-miljarder/](http://www.fokus.se/2012/04/roda-miljarder/)
- Freeman, C. (1991). Networks of innovators: a synthesis of research issues. *Research policy*, 20(5), 499-514.
- Jacobs, J. (2016). *The economy of cities*. Vintage.
- Jörnmark, J. (2018) Göteborg – berättelsen om staden som blev en räknedurra. Tangent Förlag.
- Gustafsson, A., Stephan, A., Hallman, A., & Karlsson, N. (2016). The “sugar rush” from innovation subsidies: a robust political economy perspective. *Empirica*, 43(4), 729-756.
- Gustafsson, A, P Gustavsson Tingvall, och D Halvarsson (2018), “Subsidy Entrepreneurs”, *Ratio Work-*

- ing Paper no. 303 .
- Lundvall, B. Å. (ed.). (1992). *Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publisher.
 - LT (2014), Åsling på två stolar, 29 januari.
 - Naturvårdsverket (2013) Klimatinvesteringsprogrammen Klimp 2003-2012 Slutrapport, redovisning till regeringen januari 2013.
 - Nilsson, J. E., & Uhlin, Å. (2002). Regionala innovationssystem. En fördjupad kunskapsöversikt. Vinnova.
 - Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition (Vol. 76, No. 6, pp. 77-90). Boston: Harvard Business Review.
 - Region Skåne ”Flerkärnighet i Skåne” (Region Skåne 2011).
 - Riksrevisionen (2014), Statliga stöd till innovation och företagande – i senaste laget, RIR 2014:12, Riksrevisionen, Stockholm.
 - Segerfeldt, F. (2012). Jakten på innovationer. http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00031/Jakten_p__innovation_31654a.pdf.
 - Sandström, C., Karlson, N., Wennberg, K. (2018) Innovationspolitik för tillväxt, Ratio.
 - Sandoff A m.f. ”Staden som arena för innovation. En studie av transformativ kapacitet, kommunens roll och Vinnovas påverkan” (Vinnova 2018).
 - Sekab.com (2015) Sekab stöder Naturskyddsföreningen, <http://www.sekab.com/sv/blogg/tag/sustainable-bioethanol-award/>
 - Svenskt Näringsliv, (2014) För aktivt ägande – även i framtiden. Slutrapport till projektet företagsamt ägande.
 - Svensson, R., (2011). Statligt venture kapital i behov av omstrukturering, Ekonomisk Debatt, 39(6), s 14-27.
 - Svensson, R. (2018). En flodvåg av offentligt venture capital. Ekonomisk Debatt, 46(2), s 52–57.
 - SOU 2015:64, En fondstruktur för innovation och tillväxt.
 - Sydsvenska Dagbladet (2013), Innovationsgalaxen har fler svarta hål än stjärnor, 21 december 2013.

- Sydsvenska Dagbladet (2016), Läge att tänka ett extra varv på nytt innovationsstöd, 3 december 2016.
- Tingvall, P. G., & Videnord, J. (2018). Regional differences in effects of publicly sponsored R&D grants on SME performance. *Small Business Economics*, 1-19.
- Tillväxtanalys (2015) Tillväxt genom stöd, en bok om statligt stöd till näringslivet, Tillväxtfakta
- Tillväxtverket (2014), ”Behovet av venture capital i Sverige under EU:s programperiod 2014–20 – underlagsrapport”, rapport 0171, Tillväxtverket, Stockholm.
- Vafabmiljö Kommunalförbund (2015) Årsredovisning.