

REFORMMANIFEST FÖR PRAGMATIKER

En riktig innovationsstrategi

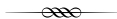


Stefan Fölster

Reforminstitutet

REFORMMANIFEST FÖR PRAGMATIKER

En riktig innovationsstrategi



Stefan Fölster

Reforminstitutet

Reformmanifest för pragmatiker

Stefan Fölster

Reforminstitutet

www.reforminstitutet.se

Stefan.Folster@reforminstitutet.se

Produktion: Samhällsförlaget

ISBN 978-91-980600-1-0

www.samhällsförlaget.se

Formgivare: Tomas Arfert

Tryck: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ, Tallin Bookprinters 2013

7 REFORMER FÖR ETT MER INNOVATIVT SVERIGE

1. Stoppa regelkostnadsinflationen
2. Inför omvänt tillståndsförfarande för innovativ försöksverksamhet
3. Ge alla myndigheter innovationsansvar
4. Genomför reformer på försök
5. Redovisa vad som faktiskt fungerar
6. Öppna kvalitetsupphandlingar
7. En utvecklingsmiljard till framgångsrika kommuner

BEHOVET AV EN RIKTIG INNOVATIONS- STRATEGI

Farväl till världsundergången

En av fyra unga svenskar är oroliga för om de kommer kunna försörja sig i framtiden. Fyra av fem har klimatångest.¹ Många tar för givet att deras liv kommer bli sämre än det var för tidigare generationer.

De ungas dystopiska tänkande är förstäeligt eftersom dystra framtidsbilder är vitt spridda. Men de har med all sannolikhet fel.

Tänk er om någon i början av 1900-talet hade kunnat berätta om de kommande hundra åren. Om två stora världskrig. Om att miljoner människor skulle mördas i gaskammare och gulagläger. Om att tiotusentals atombomber skulle byggas och spridas över hela världen, var och en med kapacitet att utplåna en storstad. Om nya dödliga sjukdomar med global spridning. Om miljöfarliga utsläpp i en aldrig tidigare skådad omfattning.

Det hade varit en helt korrekt beskrivning av framtiden. Men långt ifrån fullständig. För hundra år sedan stod mänskligheten också inför det hittills största lyftet i kunskap, trygghet, livslängd och levnadsstandard i sin historia. En framtid där fattigdom blev undantag snarare än regel. Där barnadödligheten minskade dramatiskt även i fattiga länder. Där allt fler länder inte bara vållade miljöproblem utan också återställde eller förbättrade miljön.

När man blickar framåt fastnar ögat och tanken ofta för kriser och katastrofer som riskerar att drabba enskilda *människor*. Men man underskattar lätt *mänsklighetens* förmåga – att övervinna problem och katastrofer som kantar vägen, och att åstadkomma stora välfärdslyft.

**Man underskattar
lätt mänsklighetens
förmåga – att
övervinna problem.**

Denna okuvliga förmåga att traggla sig igenom kriser och kunna ta vara på möjligheter är dock inte jämt fördelad över världen. Den växer där människor tror på framtiden. Den finns där människor är nyfikna och besjälade av viljan att utforska det nya.

Hur Sveriges framtid kommer att se ut beror helt på vilka förutsättningar vi skapar för utveckling och innovationer. Inte bara innovationer som mynnar ut i nya produkter, utan i hög grad också i hur stat, landsting och kommuner hanterar omvärldsförändringar med smarta lösningar. Det går sämre för länder där samhällsinstitutionerna inte hänger med när världen förändras. Frågan är om Sverige är en sådan plats. I så fall kan vi stå på randen till vår bästa tid.

Hela klasser av sjukdomar är på väg att utraderas. Visst kan fästingburna smittor och somliga vällivnadssjukdomar bli ännu vanligare, men samtidigt fortsätter framstegen med att minska dödligheten i cancer och hjärtsvikt. Sannolikt får vi se innovativa sätt att hjälpa människor att komma till rätta med övervikt, att äta mer hälsosamt och att sluta röka, vilket i så fall innebär enorma hälsovinster.

Ny teknik kommer också att få stora konsekvenser. Förarlösa bilar minimerar olyckorna i trafiken. Tack vare robottekniken står vi inför en jämlikhetsrevolution, när livet för många funktionshindrade kan bli näst intill normalt. En idag rullstolsbunden kommer att gå med hjälp av robotben, transportera sig i en automatstyrd bil, och självständigt kunna laga mat, duscha och gå på toaletten.

Utvecklingen av dammsugarroboten är lätt att le åt. Men de robotar som nu utvecklas kan skapa ordning i kaos – i ett helt tillstökat hem lägger de varje pryl där den ska ligga. 3D-skrivare kommer att finnas i många hem och användas för allt ifrån reservdelar till konstverk. Inom sjukvården används redan 3D-skrivare för att ta fram mänskliga kroppsdelar.²

Ofta kommer dessa robotar att utföra arbete som människor tycker är enformigt. Men även många intellektuella arbetsuppgifter kan tas över av datorer. Enligt en framtidsskattning kommer 70 procent av dagens arbeten inte att finnas om 30 år.³

Ett innovationsvänligt samhälle behöver goda grundförutsättningar, som att de ekonomiska drivkrafterna är hyggliga och att högskoleforskningen fungerar bra. Men de innovationsvågor som skedde under den industriella revolutionen, och som även inträffat under de senaste årens IT-under, visar att innovationer i huvudsak är resultatet av att vanliga människor försöker lösa problem. Hur framgångsrikt förlorade jobb ersätts med nya beror helt på om samhället bejakar och främjar innovation. Huruvida vi står på randen till vår bästa tid eller inte beror på vad vi svarar på en enda fråga: Är det lätt eller svårt för människor att förverkliga nya idéer?

Är det lätt eller svårt för människor att förverkliga nya idéer?

Framtiden ligger i våra egna händer

Utvecklingen i Europa illustrerar mycket tydligt att framtiden inte är given av högre makter, utan ligger i våra egna händer. Det är en ödets ironi att Grekland, den europeiska civilisationens vagga, är ett av de länder som har högst arbetslöshet i Europa. Samtidigt njuter de forna fattiglapparna i närliggande Schweiz av kontinentens högsta sysselsättningsgrad och längsta livslängd. Om Sverige hade samma sysselsättningsgrad som Schweiz skulle runt 250 000 fler svenskar vara i arbete.

Sveriges möjliga framtid har lika stor spännvidd som skillnaden mellan Grekland och Schweiz idag. Ungdomsarbetslösheten, extrem i Grekland och obefintlig i Schweiz, är en konsekvens av hur ett samhälle låter människor pröva och utveckla nya lösningar, tar reda på vad som fungerar, och anammar och sprider det som visar sig fungera. Det går sämre för länder där samhällsinstitutionerna inte hänger med när världen förändras.

Vi har inte haft förmågan och viljan att ompröva tidigare lösningar och testa nya – varken i utbildningspolitiken eller inom arbetsmarknadspolitiken.

Här har vi all anledning att vara självkritiska. Många unga svenskar har redan idag uppenbara svårigheter att hitta sin väg genom utbildning och in i arbetslivet. Det beror inte på att Sverige satsat för lite resurser. Utan på att vi inte haft förmågan och viljan att ompröva tidigare lösningar och testa nya – varken i utbildningspolitiken eller inom arbetsmarknadspolitiken.

Ett tecken på det är att vi har för få nya och växande företag. Teoretiskt skulle en miljon fler människor kunna arbeta i Sverige, borträknat sjukskrivna och föräldralediga. Det är inte ont om händer, fötter och hjärnor, eller arbetsuppgifter. Men barriärer för dem som vill kavla upp ärmarna är för höga.

Ändå vacklar den politiska viljan att ta itu med framtiden. Reformtakten har på senare år avtagit betänkligt. Regeringen har publicerat en Framtidskommissionsrapport som paradoxalt nog knappt handlar om framtiden, med undantag för den demografiska utvecklingen. Inget av de politiska partierna ägnar någon större kraft eller energi åt att faktiskt ta reda på vad alla arbetsmarknadspolitiska reformer och åtgärder egentligen leder till. Samtidigt visar rapport efter rapport att Sveriges stora utgifter för forskning, utveckling och näringslivsfrämjande har lett till ett överraskande klen utfall i form av innovationer, affärsidéer och nya produkter.⁴

De innovationer som kommer att avgöra hur Sverige klarar framtiden består inte bara av produkter och tjänster som kan gå på export. Lika viktigt är att vi förnyar sättet att organisera vårt eget samhälle – hur vi producerar välfärd och hur skattepengarna används både effektivt och på ett sätt som ger dynamiska medborgare stöd och utrymme att förverkliga uppfinningar, företag och livsprojekt.

Allt för många innovationer kvävs i sin linda

Tre egenskaper förenar innovationsvänliga länder.

1. *De ekonomiska drivkrafterna är hyggliga. Skatterna är inte för höga, och nytänkare kan etablera sig och konkurrera mot befintliga företag.⁵*
2. *De offentliga forskningsinstitutionerna är effektiva och målinriktade.*
3. *Det är lätt för vanliga människor att förverkliga en innovation.*

De två första egenskaperna har behandlats ingående i många olika utredningar. Den tredje egenskapen, som detta reformmanifest särskilt lyfter fram betydelsen av, är däremot mindre uppmärksammas.

Historien talar för att detta rentav kan vara den viktigaste faktorn för innovativa framsteg. Under 1500-talet gick exempelvis Kina från att vara teknikledande i världen till att hamna på efterkälken. Förändringen berodde inte på att skatterna höjdes, eller på att andra länder byggde ut sina universitet. Skälet till stagnationen var att kinesiska lagar och regler allt mer hindrade innovativa människor från att förverkliga sina idéer.

Att innovation och utveckling tar fart när man släpper människor fria är också en del av Sveriges historia. Redan 1771 inrättades den första svenska fristaden, Eskilstuna, genom ett riksdagsbeslut. Hantverkare fick etablera sig och konkurrera fritt med nya sorters tjänster och produkter, utan skråväsendets regelverk och utan de tullavgifter som på den tiden gällde även vid inrikeshandel. Eskilstuna blev ett innovationernas centrum, med tillverkare av knivar och tänger, sedermera lokomotiv och traktorer. Fyra år senare, 1775,

fick Marstrand ställning som frihamn, "porto franco", vilket innebar fri handel, avskaffat skråtvång, religionsfrihet och fri invandring. Marstrand blev snabbt en av landets förmögaste städer och befolkningen tredubblades på några år.

Vi kan hitta liknande exempel på betydelsen av att ge innovativa människor frihet i vår nutid. Datorindustrin och informationstekniken skulle kunna kallas en innovativ frizon, ett område av ekonomin präglad av betydligt mindre politisk inblandning än den övriga samhällsekonomin.⁶ Här kan människor experimentera förhållandevis fritt, ohämmade av inträdeshinder, regleringar och krångliga skatter. Vår tid påminner på så sätt mycket om den industriella revolutionen. Ångmaskinen, spinnmaskinen och andra revolutionerande skapelser uppfanns inte av forskare vid universitetet, utan av innovativa människor som prövade sig fram på egen hand.⁷

De gånger politiken ändå lyckas lägga sig i leder det omedelbart till problem – att svenska företagsägare tvingades betala moms två gånger är en av anledningarna till att de svenskfödda succéföretagen Skype och Spotify snabbt flyttade sin verksamhet till andra länder.

Ett exempel på betydelsen av vanliga människors innovationsförmåga är InnoCentive, en webbplatsform där företag utfäster belöningar för att knäcka olösta problem inom allt ifrån ekonomi till kemi. När forskare vid Harvard Business School undersökte de tusentals problem som lösts via InnoCentive, upptäckte de att de bästa lösningarna i regel kom från utomstående som varken var forskare eller industrianställda inom fältet. Särskilt intressant var att många lösningar kom från kvinnor.⁸

Ett liknande mönster syns i förnyelsen av Sveriges näringsliv. Av de 696 företag som 2010 utsågs till gasellföretag av tidningen Dagens Industri hade de flesta nått sina framgångar tack vare en innovativ affärsidé, produkt eller tjänst. Men enbart fyra av

företagen byggde sin framgång på en innovation som tagits fram inom högskoleforskning eller på storföretagens forskningsavdelningar.⁹

Även i USA, där universiteten anses vara i världsklass och är bra på att kommersialisera sina upptäckter, står akademien enbart

för en bråkdel av de viktigaste innovationerna.¹⁰ Den amerikanska rymdstyrelsen NASA utnyttjar sedan länge potentialen hos vardagsuppfinnare genom att utlysa tävlingar och priser. Enligt NASAs chefsingenjör Robert Braun ger det ofta bättre innovationer till mycket lägre kostnader än genom vanliga forskningsanslag eller upphandlingar. Bara ett av många exempel är den nya astronauthandske som uppfanns av den arbetslöse ingenjören och tidigare segelmakaren Peter Homer, och som han fick pris för.

För svenska praktiker och uppfinnarföretagare, och vanliga människor som skulle kunna vara mer innovativa på arbetet eller på fritiden, är hindren dock ibland stora. Till exempel får en innovatör som vill pröva att tillverka något på ett nytt sätt i Sverige i snitt vänta fyra år på miljötillstånd. Det är sannolikt ingen slump att forskaren och kemisten Christina Lampe Önnérud, som hemma i garaget utvecklade nya effektiva och mer miljövänliga datorbatterier, förlade produktionen i Kina. Där är besluts- och tillståndsprocesserna betydligt snabbare än i Sverige, och produktionen kunde komma igång på mindre än ett år.

Ibland kan regleringar visserligen driva innovation åt ett visst håll, till exempel att minska utsläpp från bilar. Men forskningslitteraturen tyder på att nettoeffekten oftast blir den motsatta, mycket till följd av osäkerheten om hur regleringarna kommer att ändras i framtiden.¹¹

Enbart fyra av företagen byggde sin framgång på en innovation som tagits fram inom högskoleforskning eller på storföretagens forskningsavdelningar.

Kloka och enkla regler kan självfallet göra nytta. Många innovationer stoppas emellertid av regelmakares ryggmärgsreaktioner, av att riksdagen och olika inblandade myndigheter staplar regler på varandra utan hänsyn till totalkostnaden eller den samlade effekten. Framför allt tas det sällan hänsyn till regleringarnas något mer diffusa effekt på det samlade innovationsklimatet. Varför ska en uppfinnare investera när en ny regel när som helst kan rycka undan mattan för verksamheten?

Innovationsstrategin rubbar inte bromsklossarna

Sverige har en så kallad nationell innovationsstrategi. Ett av målen som finns formulerade i strategin är att "regleringar, marknadsvillkor och normer ska främja innovation". Regeringen skriver vidare på sin hemsida:

"Arbetet med att genomföra innovationsstrategin ska integreras i pågående processer och varje departement och enhet har huvudansvar för sina innovationsfrågor."

Så långt ambitionen. Men verkligheten ser annorlunda ut. I den är det fortfarande mer regel än undantag att riksdag och myndigheter blockerar innovationer. Låt oss se på ett par illustrativa exempel från Transportstyrelsen.

Innovationsklimatet i praktiken: Exemplet Transportstyrelsen

För några år sedan förbjöd Transportstyrelsen den innovativa tvåhjulingen Segway. Den tilläts först efter en kovändning flera år senare. Principen att snabbt förbjuda innovationer för att senare eventuellt tänka om förblir även idag Transportstyrelsens arbetsmetod. Det senaste exemplet, ett i-praktiken-förbud av en innovativ taxitjänst, ger också en intressant inblick i hur regeringens innovationsstrategi saboteras. Det amerikanska taxi- och limousinföretaget Uber försöker att etablera sig i Sverige.

Innovationerna som Uber lanserar är flera: Ubers "taxameter" är en Iphone-baserad app som helt ersätter den dyra taxameter som taxiägare annars måste investera i. Vidare är priset som resenären betalar satt av Uber centralt och kan inte påverkas av föraren eller det bolag som utför körningen. Eftersom kunden registrerar sitt kreditkortsnummer i Ubers app sker ingen monetär transaktion i bilen. Allt sköts via Ubers datorer vilket borde leda till både mindre risk för skattefusk och en bättre arbetsmiljö för föraren då rånrisken minskar. Uber ger också limousineserviceföretagen möjlighet att bättre utnyttja sin fordonsflotta på tider då de inte är bokade för andra körningar.

Beslutskedjan bakom Transportstyrelsens förbud är i sig intressant, och även symptomatiskt för hur innovationshämmande regleringar uppstår. Regeringen försökte komma till rätta med fusk i taxibranschen genom att skärpa kraven på befintlig taxameter teknik, med undantag enbart för synnerliga skäl. Men den kunde inte föreställa sig att det skulle uppstå innovationer som är betydligt mer effektiva än regleringar för att minska fusket.

Transportstyrelsen har valt att inte betrakta Ubers lösning som något som kan definieras som taxameter. Dessutom vill Transportstyrelsen tolka lagens lista på konkreta exempel på synnerliga skäl till undantag som att det enbart är just dessa som är aktuella.

På det sättet blir en obetänksamt detaljerad lagtext från regeringskansliet, som inte definierar funktion utan exakt vilken teknik som ska användas, tillsammans med en myndighet som övertolkar lagen, ett effektivt innovationshinder. Det skickar också en tydlig signal att ingen ska försöka

sig på innovationer inom Transportstyrelsens gebit i Sverige.

I USA arbetar en rad delstater med lagrum och reglering som tillåter självstyrande bilar, för att med framförhållning kratta manegen för tillverkning av sådana, och för att de har potential att minska olyckor väsentligt. Jämför gärna med framförhållningen i svensk transportreglering.

Transportstyrelsen är också ansvarig myndighet för regleringarna kring körkort. Sextio procent av alla arbetslösa ungdomar i åldern 18-24 saknar körkort. Bland kvinnor som inte gått ut gymnasiet har bara en av fyra körkort. Mest extrem är situationen bland kvinnor i åldern 20-29 år som är födda utomlands och inte har avslutat gymnasiet. Av dessa har nio av tio inte svenskt körkort, och är därmed omyndigförklarade i trafiken. Samtidigt ställs krav på körkort i många jobb som inte kräver särskild utbildning. Det gäller till exempel inom hemtjänsten, för brevbärare och för många andra jobb i den växande tjänstesektorn.

Ofta är det också svårt att ta sig till ett jobb utan möjlighet att köra dit. För alla privata transporter, även för något så enkelt som att handla, förblir många kvinnor beroende av sin man eller sina släktingar om det inte finns god kollektivtrafik.

Bättre lösningar finns. Grunden bör vara att myndigheter får direktiv att allmänhetens regeldrivna kostnader inte får öka snabbare än deras inkomster. Transportstyrelsen kanske rentav borde få i uppgift att under de kommande tio åren sänka snittkostnaden för ett körkort till samma nivå som gällde för tio år sedan.

Med innovativt tänkande kan det åstadkommas utan att öka riskerna i trafiken. Ett uppslag kommer till exempel från Australien som tillämpar graderade körkort. En svensk variant skulle kunna vara att ett enklare och billigare körkort enbart berättigar till att köra max 70 km i timmen på dagtid, ungefär vad som krävs för många av jobben med körkortskrav. I själva verket tillämpas principen med graderade körkort i Sverige redan för motorcyklar. Ett annat uppslag är att i större utsträckning använda sig av körsimulator för uppkörning och utbildning. Det gör det möjligt att till en lägre kostnad bättre träna och testa förmågan i risksituationer.

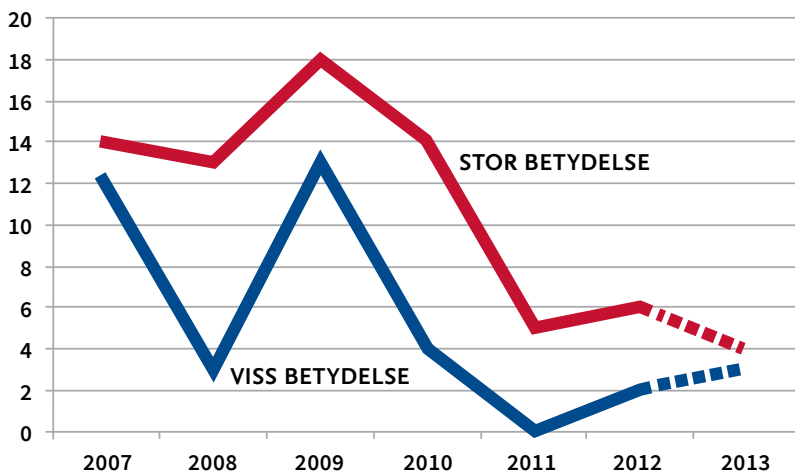
Regleringsprocessen uppmuntrar emellertid inte försök med sådana innovationer. Därför förblir regeringens innovationsstrategi bara ord på papper.

Samma mönster går igen på alla politikområden. Den numera mycket uppmärksammade bostads- och byggregleringen har inte bara lett till bostadsbrist och förlo-
rade arbetstillfällen. Investerare lämnar naturligtvis in ansökningar om punkthus som ser ut som alla andra punkthus, eftersom de vet hur svåra och långdragna plan- och bygglovsprocesser är. **Nytänkande riskerar bara att förlänga handläggningstiderna.**

I de flesta branscher kokar missnöjet över hur förlegade lagar och regler hindrar innovationer. Det visar inte minst Reforminstitutets granskning av Almedalsseminarierna.¹² De som arbetar i verksamheter, oavsett om det är välfärd eller industri, för fram långa listor över viktiga förändringar i lagar och regelverk som behövs för att hänga med, men statsmakterna hinner inte med.

Att reformarbetet framskrider i maklig takt är ett faktum. Om man enbart granskar ett område, nämligen reformer som har betydelse för tillväxt och sysselsättning, har antalet reformer med stor eller viss betydelse minskat kraftigt de senaste fyra åren.

Antal reformer med stor eller viss betydelse för tillväxt och sysselsättning inklusive prognos för resten av 2013.



Källa: Reforminstitutet.

Och i regeringens nationella innovationsstrategi finns inga konkreta förslag på hur resten av samhället ska kunna blomstra på samma sätt som skett på IT-området. Strategins avsnitt om genomförande talar enbart om "mer samverkan" och "dialog".

Det går att göra mycket mer, och i bred politisk enighet.

I detta reformmanifest presenterar vi sju sådana konkreta reformer. De har ingen ideologisk prägel, utan har valts ut därför att de är genomförbara och skulle kunna få stor effekt. Ett reformmanifest för pragmatiker, helt enkelt – en riktig innovationsstrategi.

REFORMFÖRSLAG 1: STOPPA REGELKOSTNADS- INFLATIONEN

Regelkostnadsinflationen

När departement, riksdagsutskott och myndigheter utfärdar nya lagar och regler är intentionerna ofta de bästa. Dock står de egna målen i fokus, medan bieffekter och sociala konsekvenser för andra i samhället naturligt nog väger lättare. På område efter område, från bostäder till industriinvesteringar eller körkort, har det därför uppstått regelinflation – de kostnader som tvingas på medborgarna ökar snabbare än deras inkomster.¹³ Då och då bubblar medborgarnas missnöje upp och inflationstrycket lättar för en stund – friggebodar tillåts, det införs viss valfrihet eller enskilda avregleringar. Men snart är regelfabriken igång igen.

Regleringarna tenderar också att bli allt mer komplexa och omfattande. Samtidigt pekar forskningen tydligt på att ju mer komplexa regleringar är, desto mindre ändamålsenliga blir de. Ett bra exempel är skattelagstiftningen, vars omfattning har ökat exponentiellt i många länder, inklusive i Sverige. Det har i och för sig främjat innovationer, men av helt fel sort – forskning visar att komplexiteten i ett skattesystem är den enskilt viktigaste faktorn bakom skattefusk.¹⁴

Ett annat exempel är de komplexa regleringar av bank- och finanssektorn som införts under finanskrisen. Andrew Haldane, chef för den engelska finansinspektionen, har övertygande belagt att regleringarna, trots sitt goda syfte, i själva verket har ökat de så kallade systemriskerna.¹⁵ En mycket enklare reglering hade lämnat det finansiella systemet mindre sårbart för nya kriser.

Komplexitet kan vara ett resultat av antingen överdriven ingenjörssiver eller dåliga politiska kompromisser. Men ofta beror de helt enkelt på bristande förmåga och svagt yttre tryck på att prioritera och städa i regelverket. I stället läggs nya lager av regler på de gamla varje gång ett problem uppstår eller omvärlden ändrats. Till slut får vi ett lapptäcke av nödlösningar som inte tjänar ett samhälle väl.

Komplexa regler är också orättvisa. De som har mycket resurser och kunskap klarar sig bäst. Inte sällan är de resurs- och kunskapsstarka också mest tillfreds med regleringarna, eftersom de hindrar nya aktörer från att etablera sig. Det sambandet ser och förstår de flesta människor. Flera studier visar att invånarna har högre tillit till samhället och varandra i länder med färre statliga regleringar av ekonomin.¹⁶

Komplexa regler är därför till och med mer innovationshämmande än direkta förbud. Forskningslitteraturen visar också att osäkerheten om återkommande förändringar i komplexa regleringar är ett viktigt innovationshinder i sig.¹⁷

Sverige har tidigare brottats med inflation – men då gällde det inte regler, utan priser och svällande offentliga utgifter. Lösningarna på det blev att riksdagen införde inflationsmål, överskottsmål och budgettak.

Det första förslaget i detta reformmanifest är en spegel av detta finanspolitiska ramverk.

Reformförslag 1: Stoppa regelkostnads- inflationen

Åtskilliga länder arbetar aktivt för att minska komplexiteten i sina regelverk.

Ett exempel är Sydkorea. Efter att ha fått en analys från sin motsvarighet till Globaliseringsrådet strök det sydkoreanska parlamentet helt sonika 600 lagar och 3000 regler i början av finanskrisen.

Ett annat exempel är Storbritannien. Den brittiska regeringen har infört principen att en ny regel bara får införas om två gamla stryks.

Storinitiativ mot regelkostnadsinflation i Storbritannien

Många länder har ett visst arbete mot regelkrångel igång. Det mest intressanta och systematiska arbetet med att förbättra kvaliteten i regelverket görs av den engelska regeringen sedan i januari 2013. Det innehåller tre delar:

- 1. One-in, two out.** All ny reglering som medför ökande kostnader för företag måste kombineras med regellättnader som minskar kostnader för de berörda med dubbelt så mycket. Några regelverk är undantagna, bland annat de som kommer från EU (om inte det späs på med nationella krav) och regler som gäller krishantering.¹⁸ Kostnadsberäkningarna från varje departement granskas och måste godkännas av Regulatory Policy Committee (RPC), en motsvarighet till den svenska Regelnämnden men med en skarp roll. En ny reglering får inte införas om inte RPC godkänner kostnadsberäkningarna.
- 2. Red Tape Challenge.** Varje regelområde sätts under lupp under en femveckorsperiod genom att allmänheten bjuds in att kommentera och komma med förbättringsförslag, eller diskutera med andra deltagare.¹⁹ Varje reglering går därefter igenom av en statsrådskommitté med utgångspunkt att regleringen avskaffas om inte respektive departement kan presentera starka skäl för att behålla det.
- 3. Medborgarfokus.** Ett parallellt initiativ tas angående hur myndigheter tillämpar och administrerar reglerna i praktiken. Väntetider skall kapas, samarbetet mellan olika myndigheter skall förbättras och förslag från allmänheten skall beaktas.²⁰

I USA har man kommit långt med att mäta och beräkna regelverkens samhällskostnader och intäkter. Det har till viss del även gjorts i Sverige, men här inriktat på regelkrånglets administrativa kostnader snarare än de samlade samhällskostnaderna. Inte heller det arbetet lever dock upp till de mål om minskade kostnader som har satts upp.

Vårt förslag är mer systematiskt, och bindande. Det är inspirerat av det brittiska initiativet.

Tillämpat i Sverige skulle det kunna fungera på följande vis:

Så här kan regelkostnadsinflationen stoppas!

- 1.** En myndighet som ändrar regler som ökar kostnader för någon, måste samtidigt minska regelverkets kostnader på andra håll.
- 2.** Riksdag och regering kan omfördela utrymmet för de kostnader som lagar och regler skapar mellan sina myndigheter, men inte öka totalen.
- 3.** Den redan existerande, men idag marginaliserade, Regelrådet får till uppgift att beräkna regelkostnaderna, och får därmed en skarp roll. Nya regler får helt enkelt inte införas innan Regelrådet har godkänt kostnadskalkylen.
- 4.** Regelkostnadstaket ska ligga fast, eller rentav sänkas över tid. Precis som för myndigheternas övriga utgifter innebär det ett indirekt krav på att öka produktiviteten i förhållande till anslagen med ungefär två procent per år.

Konsekvensen av ovanstående blir att myndigheterna måste prioritera. De får starka drivkrafter att rensa ut regleringar som inte är ändamålsenliga, att göra de regler som blir kvar mindre komplexa, och att de därmed också blir mer innovationsvänliga. Regelrådets beräkningar av regleringarnas samhällskostnader blir emellanåt förmodligen grova, men ur samhällsekonomiskt perspektiv är ändå något osäkra, men opartiska, beräkningar betydligt bättre än att regler införs på löpande band utifrån ett allt för snävt sektorsperspektiv.

Även enkla regelverk kan dock stå i vägen för innovationer. Ett samhälle som vill ligga i framkanten måste hela tiden tillåta och uppmuntra försök och experiment, även om enbart en mindre del av dem i slutändan blir framgångsrika. Om detta handlar det reformmanifestets andra, tredje och fjärde förslag.

REFORMFÖRSLAG 2: INFÖR OMVÄNT TILLSTÅNDS- FÖRFARANDE FÖR INNOVATIV FÖRSÖKS- VERKSAMHET

Tillåt innovativ försöksverksamhet

Frizoner liknande den som banat vägen för datorindustrin och informationssamhället kan skapas även i andra branscher, under kontrollerade former. Till exempel genom att öppna innovationszoner för försöksverksamhet i alla delar av samhället. Entreprenörer med nya idéer borde, åtminstone till en början, slippa krångliga regler. Tonåringen i källaren, eller för den delen vuxna som vill prova på företagande, bör ha möjlighet att under en tid fokusera på sin innovation – inte på hur regelverket ser ut.

Flera länder strävar i denna riktning, till exempel Storbritannien. Eftersom nya och små företag är särskilt sårbara för regeländringar har den brittiska regeringen infört en "regelkarens" – när en ny reglering införs gäller den inte för småföretag förrän efter tre år.²¹

En nyckelfråga för ett samhälle är hur nya sätt att göra saker kan provas, även om de strider mot befintliga lagar och regler. Det är ju svårt för en nytänkare att bevisa att något nytt fungerar, om man först måste övertyga en politisk majoritet för att ens få lov att försöka. I själva verket bygger ett samhälles utveckling kanske på att kunna prova många saker som sedan inte visar sig fungera, för att då och då upptäcka något som blir ett viktigt framsteg.

Reformförslag 2: Inför omvänt tillstånds- förfarande för innovativ försöksverksamhet.

Rätten att pröva innovationer bör vara grundläggande, även om den strider mot gällande lagar och regler. Denna rätt skall självfallet vara organiserad så att det inte utnyttjas som täckmantel för vilken samhällsfarlig verksamhet som helst. Det kan gå till så här: En person, ett företag eller en offentlig verksamhet som vill pröva något nytt som strider mot befintliga regler, eller där regelverket är oklart, anmäler detta till de berörda myndigheterna. Dessa har möjlighet att stoppa försöket inom en månad, men enbart om det finns synnerligen starka skäl.

Några allmänna krav på försöksverksamhet bör vara att den är avgränsad i tid och omfattning. Därtill måste den kompletteras med en evidensprövning som tydligt visar effekterna. Om innovatören vill åberopa denna evidens för att få till en permanent regeländring, så måste den också göras offentlig och kunna granskas av andra.

Framsteg hänger inte bara på att nya saker provas, utan också på man lär sig något och kan dra slutsatser av försöken. I exemplet nedan beskrivs ett aktuellt fall som illustrerar hur svenska myndigheter stoppar försöksverksamhet istället för att hjälpa innovatörerna att utvärdera den.

Innovativ språkundervisning inget för Skolverket

Ådalsskolan i Kramfors hade ett stort problem. Hur ordna modersmålsundervisning och den lagstadgade studiehandledning på modersmålet? För nyanlända kan en bra språkintröduktion och handledning vara avgörande. Kramfors är en liten kommun och behöriga modersmåls lärare växer inte på träd.

Den ansvarige rektorn Mikael Wiklund rekognoscerade och fastnade för en lösning som användes i Ljusdals kommun. Den byggde på distansundervisning via webb där läraren satt i Uppsala (Uppsala Språkskola) och eleven i Ljusdal. Enligt Ljusdals kommun var en dator med kamera och headset det enda de behövde tillhandahålla, resten stod Uppsala språkskola för, dessutom till en rimlig kostnad. Sedan hösten 2011 är detta nu igång också i Kramfors.

Parallellt har skolans it-resurser förnyats. Det trådlösa nätverket har uppgaderats, alla elever och lärare på skolan har fått varsin läsplatta, hela gymnasieskolan har gått över till digitala läromedel, med mera. Eleverna kan följa webbsändningar från Uppsala via sina läsplattor.

Men när Ådalsskolan ville utveckla och utvidga sin distansundervisning stod regelverket i vägen. Ådalsskolan vill även erbjuda kinesisk språkundervisning, vilket efterfrågas i Kramfors näringsliv, där det finns många exportföretag. Men enligt en regeringsförordning är det bara en skola i Sverige som får bedriva distansundervisning inom landet, förutom i modersmål och studiehandledning, nämligen Torsås gymnasium. Skolverket och utbildningsdepartementet har av oklar anledning inte velat gå Ådalsskolan till mötes. Med en införd rätt till försöksverksamhet hade Ådalsskolan kunnat pröva, och Skolverket hade kanske rentav kunnat hjälpa till att utvärdera försöket.

Även statliga myndigheter och kommuner och landsting kan naturligtvis åberopa en sådan rätt att pröva nytt. I själva verket bör en riktig strategi för innovation hos staten, kommuner och landsting innehålla mer än allmänna ambitionsförklaringar. Den måste tydligt staka ut hur nya arbets- och organisationsformer löpande ska provas och evidenstestas och vem som är ansvarig för att dessa ambitioner också genomförs. Landsting har åtminstone ofta utvecklingsavdelningar som i varierande grad kan ta sig an sådana uppgifter, men sällan med tillräckligt mandat att testa större innovativa kliv. I kommuner och många statliga myndigheter saknas sådana funktioner helt.

REFORMFÖRSLAG 3: GE ALLA MYNDIGHETER INNOVATIONS- ANSVAR

Regeringen bör skriva in i varje myndighets regleringsbrev att den har ansvar för att bedriva innovativ försöksverksamhet. Detta direktiv behöver vara övergripande, det vill säga övertrumfa andra regleringar. En myndighet ska, precis som företag, också kunna hävda undantag från andra lagar och regleringar för att genomföra sin försöksverksamhet. Kravet är att försöket utvärderas på ett evidensbaserat sätt (mer om detta i nästa kapitel), och att andra berörda parter informeras.

Nya borgmästaren i Chicago och tidigare rådgivare till Barack Obama, Rahm Emanuel, visar hur det kan göras. Han har lyft frågan genom att införa ett "innovationsråd" med den explicita uppgiften att hjälpa till så att försök med intressanta uppslag finansieras, genomförs och utvärderas rigoröst.

Försöksverksamheten måste inte nödvändigtvis bedrivas i egen regi, utan genom exempelvis innovationspriser. Inspiration finns att hämta från Obama-administrationen som 2010 fick den amerikanska kongressen att lagstifta om att alla statliga myndigheter har rätt att utlysa innovationspriser. Denna rätt hade tidigare enbart NASA och försvarsdepartementet. I reformmanifestets sista del återkommer vi till potentialen med innovationspriser.

Lagstifta om att alla statliga myndigheter har rätt att utlysa innovationspriser.

Likriktning hinder för innovation

Italien har 945 parlamentsledamöter på heltid. Schweiz har 246, många på deltid. En nyckelfaktor till att schweizarna styr sitt land mer framgångsrikt är just bristen på centralisering. Delstaterna – kantonerna – har stor frihet att gå sina egna vägar och är på så sätt

engagerade i en form av institutionell konkurrens. Man kan till och med kalla Schweiz för en experimentverkstad. Det avgörande är att de politiska "experimenten" prövas i en avgränsad region, och sprids enbart om de blir framgångsrika.

I Sverige råder en helt annan tradition – här rullas politiska förändringar normalt ut över hela landet, utan att man på förhand vet om de kommer ge de resultat man hoppas på. Att villkor och välfärdstjänster bör se lika ut oavsett var i Sverige man bor har blivit något av ett politiskt mantra.

Men likriktning är ett dråpslag mot innovation och utveckling. Därför borde olikheter uppmuntras i stället för att motarbetas. En alternativ och bättre linje än likriktning är att införa förändringar

Likriktning är ett dråpslag mot innovation och utveckling.

i försökskommuner, i olika typer av frizoner, eller vid olika tidpunkter i olika delar av landet. Därefter kan de utvärderas ordenligt.

Schweiz har ett i många avseende världsledande sjukvårdssystem. Det beror i hög grad på att förändringar prövas i enskilda kantoner innan de sprids vidare

Även Kinas framgångar bygger på att övergången till mer marknadsekonomi skedde i form av otaliga regionalt avgränsade försök.²² Deng Xiaoping formulerade tillvägagångssättet som "att pröva sin väg genom floden". Det experimentella uppläggget genomfördes visserligen sällan strikt vetenskapligt, men gav ändå många insikter om vad som fungerade bra och mindre bra.

En genomgång av forskningslitteraturen visar att flera andra länder är bättre än Sverige på att använda kontrollerade experiment för att testa vilka politiska reformer som faktiskt fungerar.²³

Välfärdspolitiken famlar i blindo

Sverige har i decennier haft ambitionen att erbjuda välfärd i toppklass. Vi satsar mer resurser på våra välfärdssystem än nästan alla andra länder. Ändå är resultaten ytterst blandade. Många elever klarar inte skolan, köerna i sjukvården är långa, och få ungdomar anser att de får hjälp av arbetsförmedlingen. En viktig orsak till misslyckandena är att omorganisationer i välfärden som syftar till förbättring i själva verket leder till försämringar.

Upprördheten är ofta stor när en kemikalie som inte har testats ordentligt upptäcks i ett livsmedel. I skolan däremot har nya arbetssätt införts på löpande band, utan krav på evidens. Långt senare visar de sig vara skadliga för barnen. Några exempel är åldersblandade klasser, mentorer istället för lärare, helordsmetoden, så kallad motorisk träning för läsinlärning, problembaserad inlärning, eller att elever själva ska bestämma sin inlärning.

Ännu fler initiativ visar sig, när någon långt senare undersöker effekterna, inte ha lett till någonting. Skolverkets utvärdering av antimobbningsprogrammen i skolorna visade till exempel att de flesta inte fungerar – en utvärdering som kom många år efter att programmen spridits till hela landet.²⁴ Ett annat exempel är att det program för prevention av alkoholmissbruk som användes av en lång rad kommuner – men som när studier sent omsider gjordes visade sig vara helt verkningslöst.²⁵ Risken är stor att många av de reformer som nu sätts så småningom kommer att avslöjas som verkningslösa – om de över huvud taget utvärderas.

Liknande problem syns i styrningen av den svenska sjukvården. Sverige ligger långt framme när det gäller att vetenskapligt utveckla nya och kvalificerade behandlingsmetoder. Men när det gäller organisationen av sjukvården är intresset tämligen svalt för att ta

fram riktig evidens, att systematiskt jämföra nytt med gammalt. Till exempel går debatten het om för- och nackdelar med nya ersättningssystem – men den förs nästan helt utifrån anekdoter eller tyckande. Knappast någon kräver den typ av vetenskapliga undersökningar som anses självklara när nya medicinska behandlingar utvärderas.

Ett exempel på möjligheterna med att arbeta evidensbaserat är Stockholms läns landstings försök med vårdcoacher för multistjuka

Ingen vet efteråt om och hur de faktiskt fungerade.

äldre. Förslaget hade ältats fram och tillbaka i många år. Till slut infördes det som ett experiment med en jämförelsegrupp. Resultatet blev att vårdkostnaderna minskade med nästan en tredjedel för de äldre som ingick i försöksgruppen. Metoden sprids nu till andra landsting.

Initiativet att arbeta evidensbaserat kom från enskilda tjänstemän. Utan deras insats hade kanske försöket lagts ned, som så många andra innovationer inom välfärden, där ingen efteråt vet om och hur de faktiskt fungerade.

I arbetsmarknadspolitiken är godtyckligheten ännu mer slående. Arbetsförmedlingen fungerar dåligt, men dignar också under en sällan skådad centralstyrningsbörda. Regering efter regering bestämmer i detalj vilka olika anställningsstöd som ska finnas och hur arbetet ska bedrivas. I frustration över detta satsar allt fler kommuner på egna arbetsmarknadsåtgärder – ibland finansierade av just Arbetsförmedlingen.

Problemet är att ingen idag vet vad som faktiskt fungerar. Misslyckade projekt kan rulla på, samtidigt som framgångsrika projekt inte sprids vidare. Då och då görs försök att utvärdera en samling av initiativ. Till exempel har Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, försökt göra intressant statistisk utvärdering av jobbcoaching. Resultaten tyder visserligen på att jobbcoaching är effektivare för utomeuropeisk födda kvinnor än för välutbildade

män. Men studien lider också av att den inte är ett riktigt kontrollerat experiment, och att den inte mäter i vilken mån de som får jobb får det på bekostnad av andra.

Det största problemet är emellertid att de arbetsmarknadspolitiska utvärderingarna sällan säger något om vilka coacher eller vilka coachmetoder som fungerar bättre än andra. Eller fungerar en intensiv matchning ännu bättre? Eller att bara hjälpa en arbetslös att få körkort? Ingen vet.

Två länder som valt att jobb annorlunda är Frankrike och Australien. Frankrike har genomfört en serie av ambitiöst upplagda experiment där ett slumpmässigt urval av erbjudits olika coachningstjänster. Dessutom har coachningstjänsterna sett olika ut i olika städer. Sammantaget har man fått fram ett vetenskapligt jämförelsematerial.

Den australiensiska arbetsmarknadsmyndigheten utvärderar enskilda utförare och åtgärder genom att jämföra resultatet med den statistiska sannolikheten att få jobb för just de personer som en utförare tagit emot. Utförarna med sämst resultat får lägga ner.

Men i Sverige är "politik är att vilja" den främsta arbetsmetoden. God vilja räcker dock inte för att lyckas. Grunden för en framgångsrik välfärdspolitik är att det finns strukturer för att arbeta professionellt. Det måste vara professionernas uppgift att först ta reda på vad som fungerar, och därefter politikernas uppgift att ta ställning till alternativen. Därför bör innovativa lösningar uppmuntras, förutsatt att de provas evidensbaserat, vanligtvis genom experiment med en slumpmässig jämförelsegrupp.

Innovativa lösningar bör uppmuntras, förutsatt att de provas evidensbaserat.

Förklaringen till att motståndet till att arbeta evidensbaserat är och har varit så stort har tre olika aspekter – insikter, attityder och politisk vilja. När den brittiska sjuksköterskan Florence Nightingale under Krimkriget i mitten av 1800-talet förde statistik över

antal döda vid fältsjukhus, och satte skillnaderna i samband med varierande hygienrutiner, möttes hon av stort motstånd från läkarprofessionen. Det var först långt senare som evidensbaserat arbete blev en självklarhet i läkarkåren. Professorn i sociologi, Thomas D. Cook, skriver i en tänkvärd artikel att de flesta utbildningsexperter ogillar experiment därför att "de flesta utvärderare inom utbildningssektorn ser sig själva som fanbärare av en post-positivistisk, demokratisk, och yrkesbaserad kunskapsmodell som är överlägsen den elitistiska, vetenskapliga modellen som de anser har misslyckats med att leverera användbara resultat för att förbättra skolor."²⁶

REFORMFÖRSLAG 4: GENOMFÖR REFORMER PÅ FÖRSÖK

Att reformer kompromissas fram, och sedan införs i hela landet, gör dem svåra att utvärdera. En politisk grundprincip bör därför vara att reformer i största möjliga mån införs på prov, på ett sätt som gör det lätt att jämföra mellan grupper och att belägga resultat. Med en sådan grundhållning blir det också lättare att öka reformtakten. Ett positivt exempel på en sådan "prövoreform" är det aktuella utredningsförslaget att införa nystartszoner i ett antal av Sveriges utanförskapsområden.

På allt fler områden spelar randomiserade fältexperiment en stor roll för politikutvecklingen, vilket exempelvis en våg av experiment för att utvärdera olika biståndsinsatser i utvecklingsländer vittnar om.²⁷ Det innebär att nya insatser införs i vissa områden, men inte i andra så att slutsatser kan dras när områdena jäm-

**Evidensduglig
kvalitetsmätning måste
vara inbyggd i varje
politisk verksamhet.**

förs. Det är dock talande att detta har haft mycket liten påverkan på svensk biståndsverksamhet. En granskning av 75 slumpvis utvalda projektstöd ur Sidas projektkatalog visade att inget av dessa projekt hade lagts upp i experimentell form, eller för den delen i någon annan form som gjorde det möjligt att utvärdera dem evidensbaserat.²⁸

Vissa experiment har emellertid gjort intryck även i Sverige. Jobbskatteavdraget är till exempel ett resultat av omfattande randomiserade experiment som genomfördes i USA redan på 1960-talet.²⁹

Evidensduglig kvalitetsmätning måste vara inbyggd i varje politisk verksamhet. För om resurserna för att utvärdera måste tas från verksamheten riskerar motståndet att bli oövervinnerligt. Många verksamheter ägnar i dag onödigt stora resurser åt sammanställningar av mått som beskriver verksamheten, men egentligen inte upplyser om vilken kvalitet det i slutändan blir.

Ett aktuellt exempel på utvärderingsslöseri är skolans nationella prov. Eftersom proven rättas av lärarna själva blir det subjektiva inslaget så stort att olika skolors och klassers resultat i praktiken inte kan jämföras. Att låta proven rättas av en oberoende instans, så att resultatet hade blivit evidensdugligt, hade inte krävt mer resurser än idag.

Ett annat exempel på utvärderingsslöseri är när kommunerna gör långa listor av kvalitetskriterier som äldreomsorgen är skyldig att följa. Eftersom kriterierna i regel är processinriktade säger det mycket lite om den faktiska kvaliteten. Att istället mäta kvaliteten genom frekventa och oanmälda granskningar hade varken varit svårare eller dyrare. Det är en standardmetod i många andra branscher.

En viktig poäng med att under alla omständigheter kräva evidensduglig kvalitetsmätning är också att tröskeln då sänks för att även pröva och utvärdera olika arbetsmetoder.

REFORMFÖRSLAG 5: REDOVISA VAD SOM FAKTISKT FUNKERAR

En enkel och uppenbar reform vore att departement och myndigheter i Sverige följer exemplet från det amerikanska utbildningsdepartementet.

Det amerikanska utbildningsdepartementet har en forskningsavdelning med en egen hemsida. På hemsidan ("What Works Clearinghouse") redovisar de fortlöpande vilka förändringar som genom kontrollerade experiment har visat sig vara framgångsrika i skolan. På hemsidan finns också vägledning för hur man bör lägga upp försöksverksamhet så att den blir möjlig att utvärdera.

Delvis till följd av utbildningsdepartementets initiativ sker nu stora förändringar i det amerikanska skolväsendet. Inte genom centralt styrda direktiv, utan genom att många lokala skolförvaltningar tar till sig evidens och bidrar till utvecklingen genom egna kontrollerade fältexperiment.

Men att gå systematiskt till väga för att lära sig vad som faktiskt fungerar är en sak. Utöver detta behöver också samhällets ekonomiska styrmedel vara utformade för att passa ett innovativt samhälle. Om detta handlar reformmanifestets sjätte och sjunde förslag.

REFORMFÖRSLAG 6: ÖPPNA KVALITETS- UPPHANDLINGAR

I en stor del ekonomin belönas innovationer av konsumenter eller andra företag. Antingen är de beredda att betala för innovationen, eller så tycker de inte att den är värd sitt pris. Samtidigt finns många innovationer där värdet för samhället är större än betalningsviljan hos de enskilda individerna och företagen. Dessutom är de flesta välfärdstjänster betalda med skattemedel, där ersättningen inte ökar även om utförarna hittar innovativa sätt att lyfta kvaliteten – det offentliga betalar för utförande snarare än kvalitet.

Betala för vad som levereras istället för att det levereras.

Detta behöver förändras. Om vi skulle börja betala för *vad* som levereras istället för *att* det levereras skulle drivkrafterna för innovationer bli betydligt starkare.

Reformförslag 6: Öppna kvalitetsupphandlingar

Många företag som forskar har ett tydligt kriterium på vad som är en framgångsrik innovation – att den leder till högre försäljning. Denna kalkyl är också grunden för finansiera nya innovationer.

För samhällsnyttiga innovationer, allt från miljöteknik till nya sätt att minska brottslighet, är kalkylen knepigare. Grundprincipen i svensk forskningspolitik är att resurser fördelas till projekt eller institutioner i förväg, eller under arbetets eller verksamhetens gång. Att forskningen ska vara av god kvalitet och leda till konkreta resultat är en förhoppning, inte ett krav. Denna princip är också naturlig att tillämpa för grundforskning. Men när det gäller att finansiera forskning som är tydligt inriktad på att lösa specifika problem finns goda skäl att tänka i nya banor.

I en rapport från 2009 pekar konsultfirman McKinsey & Company på en internationell trend – att både privata institutioner och

...använder priser för att stimulera innovationer.

regeringar i allt högre grad använder priser för att stimulera innovationer.

Den form av priser som åsyftas är inte Nobelprisen eller andra utmärkelser som primärt handlar om att långt i efterhand ge erkännande till banbrytande insatser inom grundforskningen.³⁰ I stället rör det sig om priser som belönar forskare eller andra som löser konkreta uppgifter här och nu.

Ett exempel är den amerikanska stiftelsen X Prize Foundation. I september förra året avslutade den en pristävling där sammanlagt tio miljoner dollar delades ut till tre olika lag som hade lyckats konstruera bilar som kunde köra 100 amerikanska mil på en gallon bensin (motsvarande drygt 0,2 liter bensin per mil).

Redan 2006 pekade Brookings Institution i en rapport på fördelarna med priser: De engagerar en stor och bred grupp problemlösare, och de är effektivare och mindre byråkratiska än traditionella anslag. I rapporten föreslogs att den amerikanska rymdorganisationen NASA borde använda två-tre procent av sin budget till priser, och att uppmot fyra miljarder dollar skulle avsättas för bland annat prispengar inom vaccinationsforskningen.

Att priser fungerar är ingen ny insikt, bara bortglömd.³¹ Longitudpriset, som det brittiska parlamentet utlyste 1714, sysselsatte ansedda akademiker som till exempel Isaac Newton. Men den vinnande uppfinningen gjordes av den självlärde urmakaren John Harrison, som uppfann den så kallade kronometern, ett speciellt exakt skeppsur, som möjliggjorde noggrann bestämning av longituden för ett fartygs position under längre sjöresor, och som kom att helt omvandla villkoren för transporter till havs.

Även kejsar Napoleon erbjöd ett pris till den som kunde hitta en metod för att öka hållbarheten hos den mat som skulle distribueras till soldaterna i fält. Tävlingen vanns av en kock, Nicolas Appert, med en föregångare till dagens konservburkar.

Principen att bara betala enbart för leverans med kvalitet har börjat göra insteg också i politiken, eftersom den öppnar för helt nya sätt att angripa sociala problem. Ett av många intressanta exempel är försöken i Storbritannien med så kallade "pay-for-success bonds". Dessa innebär att det offentliga reserverar en viss summa för åtgärda ett samhällsproblem, men enbart betalar ut pengarna om så verkligen sker.

Ett konkret exempel på hur "pay-for-success bonds" används är för att minska återfallen i brott bland frisläppta fångar i staden Peterborough. Organisationen "Social Finance" har samlat ihop nära fem miljoner brittiska pund från olika organisationer och privatpersoner **"pay-for-success bonds"** för att nå målsättningen. Själva arbetet i fängelserna utförs av välgörenhetsorganisationen St Giles Trust, som utvecklat utbildningar och andra metoder för att minska återfall bland brottslingar. Om brottsåterfallen minskar med 7,5 procent under det första året därefter får "Social Finance" betalt av det offentliga. Blir effekten större, blir också ersättningen större. Uteblir effekten, uteblir också betalningen.

De offentliga ersättningssystemen kan premiera innovationer även på andra sätt. Ett konkret exempel är den tyska modellen för ersättning av sjukvårdstjänster. I den får nya undersöknings- och behandlingsmetoder extra stöd inom ramen för ersättningssystemet tills dess att de blivit delar av den ordinarie vården.

Premiera resultat snarare än processer

Att finansiera välfärden genom att ersätta utfall i stället insatser är inte bara ett sätt att främja innovationer som leder till bättre

resultat. Det kan också bidra till att lösa en av de största knutarna i välfärdspolitiken.

En paradox i välfärdspolitiken är en stor majoritet av väljarna vill ha valfrihet i välfärden, samtidigt som många är skeptiska till vinster. Att uppfylla båda kraven samtidigt är omöjligt. Utan vinst upphör många av de utförare som erbjuder valfrihet. En stor majoritet av väljare kräver också bättre skola, vård och äldreomsorg. Men en lika stor majoritet vill ha skattesänkningar.

Politiker som lusläser opinionsundersökningar står lätt handfallna inför dessa motsägelsefulla önskemål. Svaret blir i regel kraftfulla slag i luften. Fler utredningar. Fler blanketter: En ny byråkratisk ägarprövning ska införas. Nya utredare grubblar förgäves över sätt att begränsa vinster utan att minska valfriheten.

Ändå är lösningen enkel, och väljarnas besked vid närmare granskning inte alls motsägelsefull. De flesta väljare är knappast skeptiska mot vinst som tjänas av utförare som levererar god kvalitet. Däremot vill de inte betala mer skatt och bidra till vin-

Ingen betalning utan leverans.

ster hos utförare som inte levererar. I grunden kräver väljare inget annat än att principen som uttrycks i konsumentköplagen också gäller när deras skattepengar används för att köpa välfärd: Ingen betalning utan leverans.

Den mest uppenbara välfärdstjänsten där denna princip bör införas gäller att hjälpa människor hitta arbete. Idag förlorar såväl Arbetsförmedlingen som många privata utförare av arbetsmarknadsåtgärder pengar om fler hittar arbete. I stället borde det vara självklart att Arbetsförmedlingen får betalt per lyckad förmedling, och att andra aktörer kan erbjuda alternativ på lika villkor. Huruvida en långtidsarbetslös har hjälpts till ett varaktigt jobb är lätt att slå fast och mäta. Några länder som Australien, eller kommuner som Nacka, har goda erfarenheter av sådana system.

Inom sjukvården görs i regel ingen skillnad mellan lyckade och misslyckade behandlingar – pengarna betalas ut i vilket fall. Men Stockholms läns landsting har infört en enkel, men effektiv, ersättningsmodell. Landstinget kräver att betalningen för höft- och knäledsoperationer inkluderar omoperation ifall den första operationen misslyckas, utan ytterligare ersättning.

Även på skolans område utarbetas nu förslag om att belöna kommuner som med bättre styrning lyckas förbättra sina skolors resultat. Regeringen har också försök på gång att ge bonus till skolor i utsatta områden som förbättrar sina resultat. En mer konsekvent tillämpning av principen om att betala för uppnådda skolresultat är fullt möjlig, men kräver att något av förslagen till ett mer objektiva system för betyg och rättning av nationella prov införs. Annars finns uppenbara risker för betygsinflation.

Dessa exempel illustrerar hur skattepengar kan öronmärkas för leverans av god välfärd. Det är också en förutsättning för att kunna belöna innovationer som förbättrar välfärden. Ytterligare ett exempel är hur många stagnerande orter i Sverige skulle kunna få statsbidrag som belönar innovation och utveckling.

REFORMFÖRSLAG 7: EN UTVECKLINGS- MILJARD TILL FRAMGÅNGSRIKA KOMMUNER

Åtskilliga orter med svaga värden i indexet över mänsklig utveckling är inte särskilt små för svenska förhållanden. På Forshaga kommuns hemsida skriver man till exempel: "I Forshaga kommun bor 11 300 personer som uppskattar de mjuka värdena i livet". I verkligheten är 34 procent av Forshagas ungdomar i utanförskap – de varken studerar eller arbetar – och kommunen återfinns i den sämre tredjedelen enligt indexet över mänsklig utveckling.³² En annan ort, Söderhamn med 25 000 invånare, har bland den högsta andelen förtidspensionärer i landet. Kramfors med 18 000 invånare ligger lågt i alla utvecklingsfaktorer, inte minst på grund av att medellivslängden är en av de kortaste i landet.

En tes som ofta framförs är att gamla bruksorter i glesbygden har svårt att ställa om, och att de därför halkar efter i olika avseenden. När de väl är på efterkälken pekar forskningslitteraturen på ett antal förstärkande mekanismer som lätt leder till en ond spiral av allt sämre ekonomisk utveckling, ökad utflyttning och allt sämre social utveckling. Ungefär samma mekanismer drabbar även en del invandrartäta orter.

Enligt en stor och ovanligt samstämmig forskningslitteratur har en omfattande utjämning störst negativa effekter på tillväxt i de svaga orter som får stora bidrag. Därför leder utformningen av det svenska skatteutjämningssystemet på sikt till ökande regionala klyftor. Ett skäl är att den närmast fullständiga utjämningen kan göra det för lätt för kommuner att höja skatten utan att bekymra sig för att kommunen därmed blir mindre attraktiv. Ett annat skäl är att kommuner som försummar arbetet med sitt företagsklimat nästan helt kompenseras för konsekvenserna.

Omfattande utjämning har störst negativa effekter på tillväxt i de svaga orter som får stora bidrag.

I stället för att möta konjunkturedgång med den vanliga blandningen av arbetsmarknadsåtgärder och extrapengar till kom-

munerna skulle regeringen kunna anslå ett villkorat statsbidrag. Det syftar till att belöna resultat, innovation och utveckling. Bidraget skulle enbart gå till kommuner som lyckas minska antal avhoppare från gymnasiet, öka andelen ungdomar som antingen studerar eller arbetar, och göra detta utan att höja skatten. Dessa tre kriterier är enkla att mäta, och tekniken med villkorade statsbidrag har använts framgångsrikt på andra områden, till exempel den så kallade Kömiljarden som går till landsting som kortar väntetider.

Principen om villkorade bidrag har också inkorporerats i det så kallade "Utanförskapsstödet". Stödet, som omfattar 200 miljoner kronor på två år, ska betalas ut till kommuner med socialt och ekonomiskt utsatta stadsdelar utifrån tre kriterier – att de lyckas minska arbetslösheten, minska antalet invånare med försörjningsstöd och att öka antalet elever som är behöriga till gymnasiets nationella linjer.

Med en utvecklingsmiljard kommer förhoppningsvis många kommuner att föra ut resultattänkandet ända till eleverna. Till exempel tillbringar många elever åtskilliga timmar med att sälja korv för att få ihop pengar till nästa klassresa. Väl använd tid? Med utvecklingsmiljarden kan en kommun utlova klassresa till skolklasser som lyckas lyfta sina resultat jämfört med tidigare år.

Innovation i vardagen har ofta varit den starkaste utvecklingskraften. Samhällen som har strypt den har stagnerat. Denna skrift har redovisat ett litet axplock av hinder för människor som vill förnya sin skola, sin sjukvård, eller den produkt eller tjänst som de arbetar med. En riktig innovationsstrategi släpper människor fria att göra det dem är bäst på – att traggla sig igenom svårigheter, lösa problem och åstadkomma underverk.

Referenser

Aghion, P, Algan, Y, Cahuc, P, & Shleifer, A (2010). Regulation and Distrust. Quarterly Journal of Economics, 125, 1015–1049.

Block, F och M Keller (2008) Where Do Innovations Come From? Transformations in the U.S. National Innovation System, 1970-2006. THE INFORMATION TECHNOLOGY & INNOVATION FOUNDATION.

Braunerhjelm, P, K Eklund och M Henrekson (2012) Ett Ramverk för Innovationspolitiken : Hur göra Sverige mer entreprenöriellt? Samhällsförlaget, Stockholm.

Brunt, L, J Lerner och T Nicholas (2012) Inducement Prizes and Innovation. The Journal of Industrial Economics, Vol. 60, Issue 4, s 657-696.

Cook, T D (2001), "Science Phobia – Why Education Experts Reject Randomized Experiments", Education Next, vol 1, s 63–68.

Daunfeldt, S-O och S Fölster (2013) Experiment med välfärden. Ekonomisk Debatt, Nr. 2. s 16-27.

Fölster, S och Ivarsson, S (2009), "Okända effekter av svenskt bistånd – Granskning av Sidas stöd till biståndsprojekt och nationers statsbudgetar samt investeringssatsningar genom det statliga bolaget Swedfund", WSP Analys & Strategi, Stockholm.

Fölster, S och N Sanandaji (2011) Fri Zon: så blev Datorer, Datorspel och Internet Världens Innovationsmotor. Kalla Kulor.

Gigerenzer, G (2007), "Gut Feelings: Short cuts to Better Decision Making", Allen Lane. Government Accountability Office (2005), "Summary of Estimates of the Costs of the Federal Tax System", available online at <http://www.gao.gov/new.items/d05878.pdf>.

Haldane, A and Madouros, V (2012), "The Dog and the Frisbee", paper presented at the Federal Reserve Bank of Kansas City's 36th economic policy symposium.

Härle et al (2010), "Basel III and European banking: Its impact, how banks might respond, and the challenges of implementation" McKinsey & Company.

Kealey, T. (1996) The Economic Laws of Scientific Research. London, Macmillan.

Lakhani, Karim, Lars Bo Jeppesen, Peter A. Lohse och Jill A. Panetta (2006) The Value of Openness in Scientific Problem Solving.

Lakhani, Karim R. "InnoCentive.com (A)." Harvard Business School Case 608-170, October 2009.

Pechman, J A och Timpane M (1975), "Work Incentives and Income Guarantees: The New Jersey Negative Income Tax Experiment", Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Richardson, G (2006), "Determinants of tax evasion: A cross-country investigation", Journal of International Accounting, Auditing and Taxation 15 (2006) 150–169.

Rodrik, D (2009), "The New Development Economics: We Shall Experiment but How Shall We Learn?", i Cohen, L J och Easterly, W (red), What Works in Development? Thinking Big and Thinking Small, Brookings Institution Press, Washington D.C.

Skolverket (2011), "Utvärdering av metoder mot mobbning", Rapport 353, Skolverket, Stockholm, <http://www.skolverket.se/publikationer?id=2498> (2011-12-15).

Strandberg, S och M Bodin (2011), "Effektutvärdering av Örebro preventionsprogram (ÖPP)", STAD Rapport 44, Stockholm, <http://www.stad.org/wp-content/uploads/2011/06/stadrapport-44.pdf> (2012-03-15).

Svensson, J och Björkman, M (2010), "When is Community-Based Monitoring Effective? Evidence from a Randomized Experiment in Primary Health in Uganda", Journal of the European Economic Association, vol. 8, s 571-581.

Udry, C (2011), "Esther Duflo: 2010 John Bates Clark Medalist", Journal of Economic Perspectives, vol.25 s197-216.

Vijay V. Vaitheeswarans (2012), Need, Speed, and Greed: How the New Rules of Innovation Can Transform Businesses, Propel Nations to Greatness, and Tame the World's Most Wicked Problems.

Slutnoter

- 1 Till exempel enligt undersökningar genomförda av TCO (http://www.tco.se/Templates/Page1_____238.aspx?DataID=12770) och WWF, (http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/80-procent-av-sveriges-unga-har-klimatangest_8007724.svd.)
- 2 Se t.ex. <http://www.nanowerk.com/news2/biotech/newsid=30342.php>.
- 3 Enligt Kevin Kelly:
<http://www.wired.com/gadgetlab/2012/12/ff-robots-will-take-our-jobs/>
- 4 Se t.ex. Globaliseringsrådets slutrapport,
<http://www.regeringen.se/sb/d/11355/a/126857>.
- 5 Denna linje beskrivs väl i Braunerhjelm, Eklund, och Henrekson
Ett ramverk för innovationspolitiken : Hur göra Sverige mer entreprenöriellt? Samhällsförlaget (2012)
- 6 Fölster, Stefan och Nima Sanandaji (2011) Fri zon : så blev datorer, datorspel och internet världens innovationsmotor. Kalla kulor.
- 7 Kealey, T. (1996) The Economic Laws of Scientific Research. London, Macmillan.
- 8 Lakhani (2009).
- 9 Se hela listan på Gasellföretagen 2010 här:
http://www.histolab.se/wp-content/uploads/2012/10/Bilaga_DI_Gaseller_webb1.pdf
- 10 Universiteten genererade enbart 6% av de innovationerna som korades till de 100 viktigaste varje år av R&D Magazine. Se studien av Fred Block och Mathew Keller (2008) Where Do Innovations Come From? Transformations in the U.S. National Innovation System, 1970-2006. THE INFORMATION TECHNOLOGY & INNOVATION FOUNDATION.
http://www.itif.org/files/Where_do_innovations_come_from.pdf
- 11 Se till exempel Luke A. Stewart (2010) The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review*, Information Technology & Innovation Foundation.
- 12 Denna granskning publiceras separat. Den visar hur varje bransch brottas med en lista av viktiga förändringar i lagar och regelverk som statsmakterna inte hinner med.

- 13 De flesta myndigheter har inte ens någon information om hur mycket de driver på kostnaderna. Transportstyrelsen har till exempel inget underlag om hur mycket regeldrivna kostnader för körkort har ökat. Boverket har ingen motsvarande information om regeldrivna byggkostnader. Enligt en sammanställning från Trä- och Möbelföretagen (TMF) har byggkostnaden för en "normalvilla" på 140 kvadrat meter ökat med 352 000 kronor på 3-4 år. Byggpriset för en sådan villa ligger på 2,2 miljoner. Det tyder på att regelkrav och ökade avgifter har drivit kostnader i en takt av fyra procent realt per år. Detta har skett trots att byggnader knappast kan anses ha varit särskilt osäkra tidigare. En sådan kostnadsökningstakt framstår som samhällsekonomiskt helt ohållbar.
- 14 Richardson (2006).
- 15 Haldane, Andrew och Madouros The dog and the Frisbee; Gigerenzer (2007).
- 16 Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P., & Shleifer, A. (2010). Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125, 1015–1049.
- 17 Stewart (2010).
- 18 Se mer detaljer på www.bis.gov.uk/policies/bre/one-in-one-out.
- 19 Redtapechallenge@cabinet-office.gsi.gov.uk.
- 20 Focus on enforcement:
<http://discuss.bis.gov.uk/focusonenforcement/discuss.bis.gov.uk/focusonenforcement>
- 21 Se Plan for Growth: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/184602/2011budget_growth.pdf.pdf
- 22 Se till exempel Rodrik (2009).
- 23 Daunfeldt och Fölster (2013) i Ekonomisk Debatt.
- 24 Skolverket, 2011.
- 25 Strandberg och Bodin, 2012.
- 26 Cook (2001, s. 64).

- 27 Något av en föregångare i detta sammanhang är professor Esther Duflo från Massachusetts Institute of Technology (MIT), som har genomfört ett stort antal randomiserade fältexperiment i utvecklingsländer. Esther Duflo driver MIT Poverty Lab tillsammans med Abhijit Banerjee. För en bra översikt av hennes forskning, se Udry (2011). Även flera svenska forskare är världsledande när det gäller att använda sig av experimentella metoder inom bistånd, se t ex Svensson och Björkman (2010).
- 28 Fölster och Ivarsson, 2009.
- 29 På 1960-talet genomfördes omfattande experiment i USA med en så kallad negativ inkomstskatt (se t ex Pechman och Timpane, 1975). Den infördes aldrig i sin ursprungliga form, men gav en rad insikter som beredde vägen för införandet av jobbskatteavdrag 1975. Detta och efterföljare i flera länder var normalt riktade vilket innebar att de kunde utvärderas som naturliga experiment.
- 30 Vijay V. Vaitheeswarans nya bok *Need, Speed, and Greed: How the New Rules of Innovation Can Transform Businesses, Propel Nations to Greatness, and Tame the World's Most Wicked Problems*.
- 31 Flera studier visar att priser har fungerat som innovationsmotor. Liam Brunt m.fl. (2012) har till exempel belagt detta avseende mer än 2000 priser som gavs av The Royal Agricultural Society of England (RASE) mellan 1839 to 1939.
- 32 Indexet utvecklat av Reforminstitutet, publicerat februari 2013.

7 reformer för ett mer innovativt Sverige

Sverige har fått en nationell innovationsstrategi. Den innehåller mest förhoppningar om mer dialog och samverkan. I praktiken blockerar riksdag, regering och myndigheter många innovationer. Människors obändiga nyfikenhet och utvecklingskraft tas inte till vara. En innovationsstrategi måste bygga på ett professionellt förhållningssätt till förnyelse, som tillåter snabbare försök av nya idéer, men också snabbare gallrar ut sådant som inte fungerar.

Spännvidden är stor mellan länder som slarvat med förnyelsen, som Grekland, och länder som är proffs på det, som Schweiz. Lika stor är spännvidden mellan de olika framtider som Sverige kan välja. Allt beror på svenskars förmåga att omsätta de bästa idéerna till verklighet.

I detta manifest presenteras sju konkreta reformförslag som kan göra skillnad på riktigt. De har ingen ideologisk prägel, utan har valts ut just för att de skulle kunna genomföras i bred politisk enighet - och med största möjliga effekt.



REFORMINSTITUTET

www.reforminstitutet.se