

FÖRSLAG

Effektivare statlig förvaltning skapar bättre förutsättningar för innovation



INNOVATION
FÖR TILLVÄXT

Förslagen i korthet

Den statliga förvaltningen är en del av innovationssystemet. Många av dess aktiviteter påverkar direkt förutsättningarna för innovation. En stor del av det institutionella ramverket – exempelvis lagar och regler – uttolkas och upprätthålls av myndigheter.

Den statliga förvaltningens betydelse för innovation kan beskrivas ur tre perspektiv:

- upprätthålla och utveckla en god infrastruktur för innovation,
- snabb och förutsägbar ärendehantering,
- att förvaltningen genomför sina uppgifter till en så låg kostnad som möjligt för att skapa utrymme för antingen ännu fler åtgärder som kan gynna innovation eller sänka skatter.

Uppgiften för arbetsgruppen Effektiv statlig förvaltning har varit att analysera och komma med förslag till hur den statliga förvaltningen och dess arbetssätt kan utvecklas för att bli effektivare och skapa bättre förutsättningar för innovation. Våra förslag finns inom tre områden:

Förbättra styrningen av myndigheterna:

- Gör tilldelningen av anslag flexibla över tid och anpassa den bättre till myndigheternas olika uppdrag.
- Ersätt dagens myndighetsstyrelser och insynsråd med ett "Myndighetens råd" som fungerar som ett bollplank till generaldirektören (gd). Medlemmarna bör utses i samråd mellan gd och Regeringskansliet.
- Inrätta en senior roll inom respektive departement som har ansvaret för styrning av och kontakter med myndigheterna.
- Ge färre detaljuppdrag till myndigheterna. Om sådana ges ska de klara en checklista av frågor där relevans, kostnader och resursåtgång utvärderas.

Förstärk drivkraften till förändring:

- Skapa en resultatdialog som är faktabaserad och sker två eller fyra gånger per år beroende på myndighet och aktuella uppdrag.

- Stimulera rörligheten mellan myndigheter. Skapa också förutsättningar för ökad rörlighet mellan myndigheter och privat sektor.
- Gör förväntningar på förändringsarbete tydliga när gd tillsätts. Utforma kompetenskraven vid rekryteringen efter det förväntade förändringsarbetet.
- Genomlys oftare faktisk prestation jämfört med förbättringspotential inom respektive myndighet.

Utvärdera betydelsen av statsförvaltningens agerande för innovation

Det finns idag flera studier kring angränsande ämnen, exempelvis regelförenkling, som studerats på nationell nivå. Vi har dock inte funnit någon som med utgångspunkt i innovationssystemet kartlagt och analyserat den statliga förvaltningens agerande. Arbetsgruppen rekommenderar att så sker. Lämpligen kan en sådan studie genomföras av Tillväxtanalys.

Arbetsgruppen Effektiv statlig förvaltning

Visionen för IVA-projektet **Innovation för tillväxt** är att Sverige ska bli världens bästa miljö för innovationer. Ett av de övergripande målen är att Sveriges regering tar beslut om en nationell innovationsstrategi – Innovationsplan Sverige. Innovationsplanen kommer bland annat att innehålla de konkreta förslag som tas fram i projektets arbetsgrupper.

På de följande sidorna presenteras förslag från arbetsgruppen **Effektiv statlig förvaltning**. De har antagits av projektets styrgrupp med **Marcus Wallenberg** som ordförande. Förslagen kommer att diskuteras och förankras i en rad olika sammanhang innan det får sin slutliga form i innovationsplanen som presenteras i slutet av 2011. Du kan enklast följa diskussionen och ge synpunkter på www.innovationfortillvaxt.se.

I arbetsgruppen Effektiv statlig förvaltning har ingått:

Christina Lugnet (Tillväxtverket), ordförande i arbetsgruppen, **Kristina Alsér** (Länsstyrelsen i Kronobergs län), **Göran Arvidsson** (IVA), **Måns Collin** (IVA), **Yvonne Gustafsson** (Statskontoret), **Petter Hallman** (Mc Kinsey), projektledare, **Jan Westberg** (IVA), kommunikatör och skribent.

Statsförvaltningens roll inom innovationssystemet

Den statliga förvaltningens agerande är en del av innovationssystemet som avgör hur väl innovationsprocesserna i Sverige fungerar. Ett innovationssystem består av dess huvudkomponenter och de aktiviteter som påverkar utveckling, spridning och användning av innovationer.

Den svenska modellen bygger på att regeringen styr landet, det vill säga verkställer riksdagens beslut och tar initiativ till nya lagar eller lagändringar. Regeringen styr med hjälp av Regeringskansliet och de cirka 400 statliga myndigheterna och bolagen.

Styrningen av myndigheterna sker främst via instruktioner och regleringsbrev. Regeringen tillsätter även generaldirektören och eventuell myndighetsstyrelse. Myndighetens arbete följs upp i bland annat den årliga myndighetsdialogen samt genom de återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet.

Utöver denna formella styrning har den regelbundna dialogen mellan regeringen och myndigheten till funktion att skapa underlag för regeringens politik och stötta myndigheten i prioritering och uttolkande av sitt uppdrag.

Två perspektiv på den statliga förvaltningens betydelse och roll inom innovationssystemet

Perspektiv 1. En stor del av det institutionella ramverket uttolkas och upprätthålls av myndigheterna.

Myndigheternas handläggningstid samt beslutens förutsägbarhet och kvalitet är viktiga förutsättningar för entreprenörer. Tar det exempelvis för lång tid vid miljöprövningsförfarandet hos Länsstyrelsen eller patentansökan hos Patent- och registreringsverket bidrar det negativt till spridningen av innovationer. Detsamma gäller handläggningen hos andra myndigheter som Bolagsverket, Skatteverket, Tullen och Migrationsverket.

Perspektiv 2. Myndigheternas verksamhet är en del av aktiviteterna i innovationssystemet.

I det andra perspektivet ses myndigheternas verksamhet som en del av aktiviteterna inom innovationssystemet. Följande exempel illustrerar detta:

- **Skapande av kunskapselement.** Universitetet och myndigheter som Vinnova är viktiga för att skapa kunskap och bidra till lärande. Direkt påverkan kommer från prioriteringar mellan kunskapsområden och i kvaliteten på utbildning.

Fyra huvudgrupper av aktiviteter i innovationssystemet:

- Skapande av kunskapselement som en bas för innovationsprocesser, till exempel FoU, utbildning, individuellt lärande
- Efterfrågefaktorer som driver produktmarknader och ställer kvalitetskrav, till exempel att skapa nya produktmarknader eller att som kund ställa kvalitetskrav på nya produkter
- Organisatorisk omvandling, nätverkande och institutionell förnyelse, till exempel att främja entreprenörskap, att diversifiera företag till nya produktområden, att skapa nya forskningsorganisationer, att skapa nätverk, att skapa och förändra institutioner som upphovsrätt, skattesystem och miljölagar
- Stödtjänster för innovativa företag, till exempel inkubatorverksamhet, finansiering av innovationsprocesser, tekniköverföring mellan universitet och företag, juridisk rådgivning.

Källa: Arvidsson, G., Bergström, H., Edquist, C., Högberg, D. och Jönsson, B. (2007), *Medicin för Sverige – Nytt liv i en framtidsbransch*, SNS Förlag, Stockholm, s. 30–32.

- **Organisatorisk omvandling och institutionell förnyelse.** Det är regeringens (och riksdagens) uppgift att förnya och utveckla de institutionella ramverken med hjälp av Regeringskansliet. Den statliga förvaltningen i form av övriga myndigheter spelar dock en viktig roll för att utveckla och tolka institutioner som miljölagar och skatterätt samt driva utvecklingen mot snabbare och mer förutsägbara myndighetshandläggning.

- **Stödtjänster.** Myndigheter stödjer innovativa organisationer genom:
 - rådgivning kring gällande regler (exempelvis Skatteverket, Naturvårdsverket, Länsstyrelser, Bolagsverket, Försäkringskassan),
 - finansiering av innovationsprocesser (exempelvis Tillväxtverket och länsstyrelser),
 - matchning mot arbetssökande genom Arbetsförmedlingen,
 - tekniköverföring mellan universitet och företag.

- **Efterfrågefaktorer.** Myndigheter kan påverka efterfrågan. Detta stimulerar innovationer på främst två sätt:
 - Genom sitt agerande bidrar myndigheten till att skapa marknader (exempelvis Konkurrensverket och Skolinspektionen).
 - Myndigheter ställer krav och stimulerar utvecklingen av produkter och tjänster i upphandlingar. Exempelvis FMV och Trafikverket är mycket stora upphandlare och kan påverka innovationstakten genom upphandlingar inom sina verksamhetsområden.

Studier om den statliga förvaltningens betydelse för innovationssystemet saknas

Regeringens styrning av myndigheterna har varit föremål för ett flertal bra studier och utredningar som Globaliseringsrådets PM till statsministern (www.regeringen.se/globaliseringsradet) och Sten Heckschers Styrtredning (www.regeringen.se/sb/d/108/a/91518).

Det finns idag också flera studier kring hur den statliga förvaltningen kan effektiviseras. Detta gäller exempelvis regel-förenklingar och andra angränsande områden.

Vi har dock inte funnit någon studie som kartlagt den statliga förvaltningens agerande med utgångspunkt i innovationssystemet. Arbetsgruppen rekommenderar att så sker. Lämpligen kan en sådan studie initieras av exempelvis Tillväxtanalys med syftet att svara på följande fyra frågor:

- Vilka primära roller har respektive statlig myndighet (eller bolag) inom innovationssystemet?
- Vilka viktiga behov skulle myndigheterna/bolagen kunna uppfylla som de inte gör idag?
- Hur väl fullgör respektive myndighet/bolag sin roll utifrån innovatörernas perspektiv? Vilka är de huvudsakliga förbättringsområdena?
- Hur väl fungerar samordningen med övriga myndigheter? Vad kan förbättras?

Styrningen av statsförvaltningen

Förslag

Arbetsgruppen har valt att fokusera på ett fåtal förändringar som bedöms ge störst effekt och fortfarande vara realistiska att genomföra under kommande mandatperiod. Vi föreslår fyra typer av förändringar:

- Flexibla anslagstilldelning över tid (fleråriga projekt underlättas av flerårig finansiering) och anslagsstrukturer som anpassas bättre till myndighetens uppdrag.
- Överväga att ersätta myndighetsstyrelser och insynsråd med "Myndighetens råd" där gd i samråd med Regeringskansliet utser representanter som kan agera som bollplank till generaldirektören. Uppföljningen av myndigheterna kan i ett sådant system ske direkt från Regeringskansliet kompletterat av intern- och riksrevisorer.
- Inrättande av en senior roll inom respektive departement med ansvar för myndighetsstyrning och -kontakter. Nivån bör vara likställd med gd i form av kompetens och erfarenhet vilket skulle förbättra möjligheten till mer frekventa och utmanande resultatdialoger samt en större kontinuitet.
- Färre detaljuppdrag, exempelvis genom att konsekvent utvärdera uppdrag utifrån ett antal standarfrågor såsom "Vilket bidrag till innovation ger detta förslag?", "Stämmer uppdraget med övergripande strategi för myndigheten?", "Kan det införlivas inom annan befintlig verksamhet/uppdrag?", "Hur tas myndighetens kompetens till vara vid planerande och genomförande av detta uppdrag?", "Hur mycket kostar återrapporteringen?"

Arbetsgruppen har intervjuat nuvarande och före detta generaldirektörer om styrningen av myndigheterna. Fokus har legat på vad som inte upplevts fungera

bra och möjligheter till förbättringar.

De intervjuade menar att regeringskansliets styrning har utvecklats positivt under de senaste åren, exempelvis

genom minskad detaljstyrning. Fyra huvudsakliga utmaningar har dock identifierats:

- Otydlig rollfördelning, där ex myndighetsstyrelserna är ansvariga samtidigt som de i praktiken har svaga medel att styra myndigheten.
- Styrningen är inte optimal. I vissa fall är den för detaljerad eller har för kort tidshorizont. Detta försvårar ett aktivt och strategiskt utvecklings- och förändringsarbete.
- Det finns ett behov av tätare resultatdialoger kring strategiska frågor med regeringskansliet. Samtidigt måste myndigheten ha ett tillräckligt handlingsutrymme för att själv driva utvecklingsarbetet.
- Den finansiella styrningens begränsningar försvårar för myndigheterna att bedriva en effektiv verksamhet. Exempelvis innebär årliga anslag i kombination med regler om anslagssparande begränsningar.

Myndigheternas förändringsarbete

En myndighets förändringsarbete fungerar i princip på samma sätt som i vilken organisation som helst. Det finns dock speciella utmaningar:

- förväntan om förankring bland personalen är större än i privat sektor,
- verksamheten är mer publik,
- medarbetare har nära relationer till "ägaren", det vill säga Regeringskansliet, som kan användas för att kanalisera missnöje,
- krismedvetenhet saknas ofta, vilket gör förändringsarbetet tyngre eftersom behovet av förändring ifrågasätts.

De intervjuade generaldirektörerna anser sig i stort sett ha de resurser och kompetenser som behövs för att driva förändring. Dock efterfrågas ett ökat erfarenhetsutbyte utöver dagens gd-nätverk och gd-frukostar. Mer ingående jämförelser av förbättringspotentialen mellan svenska myndigheter och företag och även internationellt efterlyses också.

Förändringsarbetet måste i huvudsak

Förslag

- Genomför frekventare faktabaserade resultatdialoger under året, exempelvis halvårsvis för samtliga och kvartalsvis för utvalda myndigheter.
- Öka rörligheten mellan myndigheter och mellan myndigheter och privat sektor. Exempelvis bör det säkerställas att pensionsförmånernas utformning inte blir en barriär som hindrar skifte mellan offentlig och privat sektor.
- Tydliggör förväntningar om förändringsarbete och tillhörande kompetenskrav vid rekrytering av generaldirektörer samt upprätta resultatkontrakt som innehåller en beskrivning av förväntade förändringar vid tillsättandet. Ledningserfarenhet från förändringsarbete i annan organisation bör vara en viktig del i utvärderingen i de flesta gd-rekryteringar.
- Genomlys oftare faktisk prestation och förbättringspotential i myndighetens verksamhet. Viktigt att utförare av utredningen har tillräcklig kompetens och förmår utmana interna "sanningar".

drivas av myndigheterna själva men med stöd från regeringen och Regeringskansliet. Men gd och myndigheternas ledning har ofta svaga incitament till radikala förbättringar. Samtliga intervjuade menar att det kan vara riskfyllt att driva föränd-

ringar – mer riskfyllt än att förvalta det befintliga. Vid motgångar ges ganska lite stöd från regeringen eller Regeringskansliet. Den stora drivkraften tycks istället vara den personliga viljan att visa att det går att förändra.

Myndigheternas innovationsarbete

I enkäten till myndighetscheferna frågade vi om vilka möjligheter myndigheterna har att påverka innovationsklimatet i Sverige (Fråga 1). 24 procent menade att möjligheten är stor medan 42 procent svarade att den är liten. De som tycker sig ha störst möjlighet att påverka är myndigheterna i kategorin *Förvaltning och produktion* medan de i kategorin *Styrning, reglering och tillsyn* upplever sig ha minst.

Hälften av myndighetscheferna anser att regeringens krav på innovation uttryckta i regleringsbrev och på andra sätt är låga (Fråga 2). Endast en femtedel menar att de är höga. Bara en länsstyrelse upplever kraven som höga. Uppfattningen av kraven på innovation skiljer sig inte speciellt mycket åt mellan kategorierna.

Samverkan med andra myndigheter och förvaltningar kring innovation är stor (Fråga 3). 45 procent samverkar i hög utsträckning. De största andelarna finns inom kategorierna *Länsstyrelse* och *Utbildning och forskning*. Andelen som i hög utsträckning arbetar direkt mot privatpersoner eller företag för att främja innovation är något lägre – 38 procent (Fråga 4). Störst är andelen bland *länsstyrelserna* där sju av åtta anger att de i hög utsträckning bedriver ett sådant arbete.

Även om kraven från regeringen på innovation upplevs som låga präglas myndigheternas egen verksamhet av innovation. På frågan om hur innovativ organisationen är i att utveckla sin leverans och i det interna förbättringsarbetet (Fråga 5) svarar hela 58 procent att de är innovativa i hög utsträckning. Endast 9 procent anser att de är innovativa i liten utsträckning.

På frågan om vilka förändringar som mest skulle underlätta myndigheternas arbete med innovation (Fråga 6) var det vanligaste svaret "ett tydligare uppdrag från regeringen att främja innovation" och "mer resurser" till detta arbete.

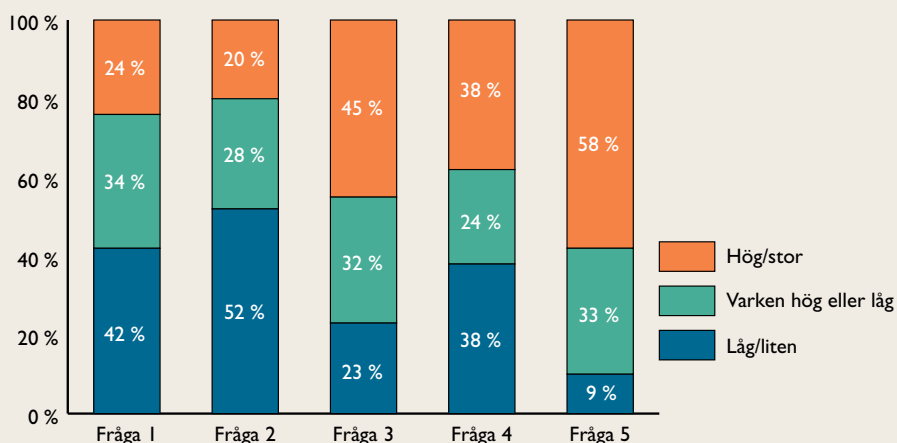
Fakta om enkäten

Enkäten skickades till cirka 160 myndighetschefer. 77 svarade, det vill säga knappt hälften. Antalet svar per fråga var 74 eller 75. Alla typer och storlekar av myndigheter finns representerade bland de svarande. I analysen har myndigheterna delats upp i fyra kategorier: Förvaltning och produktion (26 svarande), Utbildning och forskning (22), Styrning, reglering och tillsyn (21), Länsstyrelser (8).

Svaren gavs på en skala 1–5, där 1 tolkas som "mycket liten/låg", 2 som "liten/låg", 3 som "medel/varken" eller 4 som "stor/hög" och 5 som "mycket stor/hög". I redovisningen har vi summerat svaren 1-2 till "Låg/liten", 3 till "Varken hög eller låg" och 4-5 till "Hög/stor". På frågan om vilka tre förändringar som skulle underlätta myndighetens arbete mest gavs inte några fasta svarsalternativ.

En utförligare redovisning av enkäten kan laddas ned från www.innovationfortillvaxt.se

Myndighetschefernas syn på innovationsarbetet



1. Vilken möjlighet har ni att påverka innovationsklimatet i Sverige?
2. Hur stora är regeringens krav på innovation i er verksamhet som de uttrycks i regleringsbrev eller på andra sätt?
3. I vilken utsträckning samverkar ni med andra myndigheter eller förvaltningar (nationell, regional eller lokal nivå) för att främja innovation?
4. Till vilken grad arbetar ni direkt mot privatpersoner eller företag för att främja innovation i Sverige?
5. Hur innovativ är din organisation i att utveckla hur ni levererar ert uppdrag samt i ert interna förbättringsarbete?
6. Vilka tre förändringar skulle underlätta mest för ert arbete att bidra till innovation i Sverige?

PROJEKTET INNOVATION FÖR TILLVÄXT

Innovation leder till tillväxt som leder till välbärande. Innovation innebär att kunskap omsätts till nya värden. Goda generella förutsättningar för att företag ska kunna växa är basen för att innovation ska fungera i praktiken.

Men det räcker inte att staten tillhandahåller goda regelverk, makroekonomisk stabilitet och sunda statsfinanser. Vi behöver också en innovationsstrategi med specifika åtgärder för att stimulera innovation. Vi behöver en Innovationsplan Sverige. Visionen är att skapa Sveriges framtida välbärande med kunskapsintensiva företag och jobb. Ständig förnyelse och innovation gör Sverige till världens mest attraktiva land att bo och verka i.

Projektet Innovation för tillväxt bygger på att många är med i arbetet för en svensk innovationsstrategi. Arbetsgrupper med experter presenterar konkreta förslag. Sveriges innovativa regioner bidrar med goda exempel. Riksdagspolitiker, departement och näringsliv deltar kontinuerligt i diskussionen.



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPS-AKADEMIEN

i samarbete med

