

Sätt fart på innovationspolitiken nu – börja med upphandling

Den röd-gröna regeringen har angett innovationspolitiken som ett av sina centrala områden för att skapa tillväxt och nya jobb. Men hur kan en framåtblickande innovationspolitik se ut?

Innovationsforskaren Charles Edquist ger några konkreta förslag, och pekar ut de offentliga upphandlingarna som helt avgörande för möjligheten att lyckas. Han skriver också att det nya innovationspolitiska rådet måste bli ett steg framåt för politiken, inte ett kaffekalas för lobbyister.

INNOVATIONER ÄR DEN absolut viktigaste källan till tillväxt, och produktinnovationer är en avgörande jobbskapande kraft. För att nå det långsiktiga arbetslöshetsmålet krävs nya verksamheter som bygger på produktinnovationer. Sådana leder både till ökad produktivitet och ökad sysselsättning. Tjänsteinnovationer skapar numera fler jobb än varuinnovationer. Men många tjänster är förbundna med och förutsätter varuinnovationer. Tjänsteprodukter ger inte samma långsiktiga effekter på sysselsättning och tillväxt. Därför bör produktinnovationerna till väsentlig del vara industriprodukter. För att stimulera produktinnovationer behövs en konkret innovationsstrategi med klara och mätbara mål – samt medel för att uppnå dessa. En sådan finns inte i dagens Sverige. Men kraftfulla

åtgärder bör genomföras omedelbart, det vill säga också innan en ny sammanhållen och helhetlig strategi kan bli klar. Jag ska ge två exempel på sådana lågt hängande frukter.

Sverige satsar mest av alla EU-länder på att försöka driva fram innovationer. Men detta är bara ena sidan av myntet. När det gäller att faktiskt skapa innovationer ligger vi bara på plats nummer tio. Sverige är alltså ingalunda det mest innovativa landet i Europa, vilket EU försöker antyda med sin årliga rankinglista – som svenska politiker mer än gärna tar till sig. Detta kallas den svenska innovationsparadoxen. Det svenska innovationssystemet är alltså inte särskilt effektivt, och något borde göras åt detta. Det sker bäst genom att regeringen utvecklar en sammanhållen innovationspolitik.

En sådan får naturligtvis inte ersätta vad privata aktörer kan göra, eller konkurrera med dessa och tränga ut dem. Offentliga insatser ska bara bidra till att lösa problem som marknadens aktörer inte klarar. Den får bara vara ett komplement. Att bidra till att få fram helt nya produkter är en av uppgifterna för innovationspolitiken. Förutom att skapa jobb och tillväxt bör de nya produkterna naturligtvis helst tillfredsställa mänskliga behov, lösa samhällsproblem och möta globala utmaningar. Innovationspolitiken kan ges en sådan inriktning, om politikerna formulerar dess mål på rätt sätt.

Driv fram produktinnovationer

Alla handlingar utförda av offentliga organisationer som påverkar innovationsprocesser – även sådana som inte är avsedda att göra det – kan kallas innovationspolitiska. Innovationspolitiken förstärkt på detta breda sätt överlappar därför med många andra politikområden, till exempel forskning, utbildning, arbetsmarknad, regionalpolitik, miljö, energi, försvarsmaterial, infrastruktur, upphandling med mera. En sammanhållen innovationspolitik måste alltså inkludera delar av alla

dessa områden.

En viktig del av en helhetlig svensk innovationspolitik – kanske den viktigaste – bör vara att förändra den offentliga upphandlingen så att den driver fram produktinnovationer. Jag vill här använda detta politikområde som exempel genom att visa hur den offentliga upphandlingen kan bli innovationsdrivande.

Den årliga offentliga upphandlingen i Sverige är 600–800 miljarder kronor, det vill säga 16–22 procent av BNP. Det väsentliga är inte den exakta storleken, utan att det är en mycket stor del av ekonomin. Rätt använd skulle upphandlingen kunna bli en oerhörd stimulans för innovationsverksamheten i Sverige – utan kostnad.

Om 10 procent av den reguljära offentliga upphandlingen omvandlas till upphandling som leder till innovationer innebär det att ungefär 70 miljarder kronor per år skulle användas till att stimulera innovationsprocesser. Den totala svenska offentliga forskningsbudgeten är ungefär 40 miljarder, det vill säga lite mer än hälften så stor. Offentlig upphandling som kan leda till innovationer är potentiellt ett mycket kraftfullt innovationspolitiskt instrument.

Olika sorters upphandling

Offentlig upphandling kan vara av olika slag. De har olika mål och egenskaper, genomförs på olika sätt och de har markant olika effekter på innova-

tion. De måste därför klart skiljas åt.

Vanlig reguljär upphandling innebär oftast att offentliga organisationer beskriver och köper existerande produkter, ibland föråldrade. Innovationsvänlig reguljär upphandling genomförs på ett sådant sätt att nya innovativa produkter inte utestängs eller missgynnas, utan helst gynnas.

Så mycket som möjligt av den reguljära upphandlingen bör bedrivas i former som är "innovationsvänliga". Det bästa sättet att göra reguljär upphandling innovationsvänlig är att genomföra den i form av funktionsupphandling, det vill säga genom att beskriva den funktion som ska uppnås i stället för att beskriva den produkt som ska köpas. Trafikverket kan exempelvis köpa en viss decibelnivå i stället för ett bullerplank, en jordvall eller en vägbeläggning som skapar mindre buller. Att beskriva produkter vid offentlig upphandling hindrar kreativiteten och innovationsförmågan hos de potentiella leverantörerna. Endast existerande (inklusive föråldrade) produkter kan ju beskrivas i förfrågningsunderlaget.

Eftersom begreppet "funktionskrav" finns i upphandlingslagstiftningen (LOU och LUF) och i EU:s regelverk så kan "funktionsupphandling" i princip användas vid all offentlig upphandling, men det sker i ytterst liten grad.

Vid direkt innovationsupphandling är den upphandlande myndigheten slutanvändare av den nya produkt som

blir resultatet av upphandlingen.

Klassiska exempel i denna svenska paradgren är starkströmsöverföringen och AXE-växeln, vilka skapade tiotusentals jobb och hundratals miljarder i exportinkomster över lång tid.

Katalytisk innovationsupphandling sker när den upphandlande myndigheten/enheten fungerar som katalysator, koordinator, kunskapsresurs och delfinansiär till nytta för (slut)användarna av de upphandlade produkterna. Exempel är Energimyndighetens upphandling av energisnåla produkter som används av byggföretag. Innovationsupphandlingens mål är dock inte i sig nya produkter, utan att tillfredsställa behov, att lösa problem och att möta globala utmaningar.

Funktionsupphandling används alltid vid direkt och katalytisk innovationsupphandling (eftersom produkterna inte finns). Ett av mina viktigaste förslag är att funktionsupphandling också bör drivas fram för att göra reguljär upphandling innovationsvänlig. Den andel av den reguljära upphandlingsvolymen (inom stat, landsting och kommuner) som beskrivs i funktions- termer bör öka med 5 procentenheter varje år under de närmaste fem åren. När 25 procent har uppnåtts efter fem år utvärderas detta program. Detta skulle frigöra kreativitet och innovationskraft inom en mycket stor del av hela ekonomin, eftersom 25 procent av upphandlingen är 175 miljarder kronor, det vill säga 5 procent av BNP. ▶

◉ Nästan inget görs i dag

För år 2012 tilldelades innovationsmyndigheten Vinnova 51 miljoner kronor av staten för ”främjande av upphandling av innovationer”. Huvuddelen av dessa medel användes för förkommersiell upphandling. Detta är inte innovationsupphandling, eftersom den inte inbegriper något köp av en (icke-existerande) produkt i ett visst antal enheter. Förkommersiell upphandling är i stället riktad upphandling av FOU-resultat och eventuell utveckling av prototyper. Köp av produkter i kommersiell skala ingår inte. Förkommersiell upphandling är också undantagen från regelverket för offentlig upphandling.

Den svenska Energimyndigheten och dess föregångare har varit pionjärer vad gäller katalytisk innovationsupphandling, i Sverige såväl som internationellt. Sådan innovationsupphandling skulle kunna användas i betydligt högre grad genom att fler offentliga organisationer (förutom Energimyndigheten) får instruktioner från den politiska nivån i sina regleringsbrev om att bedriva sådan upphandling. Energimyndigheten var 2012 näst största mottagare av statliga medel för ”främjande av upphandling av innovationer”. Myndigheten använde ungefär 45 miljoner kronor till innovationsupphandling av katalytiskt slag och är därmed den statliga myndighet som i störst utsträckning ägnar sig åt innovationsupphandling (i egentlig mening) i Sverige.

De summor som jag har nämnt ska jämföras med den totala offentliga upphandlingen på 700 miljarder. Även om den innovationsrelaterade upphandlingen vore, för att överdriva kraftigt, 350 miljoner kronor per år, så skulle detta utgöra bara en tvåtusendel (0,05 procent) av den totala upphandlingen, det vill säga att nästan inget görs i dag

för att stimulera innovationer i den offentliga upphandlingen. Ingen har identifierat och utnyttjat denna enorma potential, trots att det troligen skulle råda relativ politisk enighet om att det bör göras. Här borde socialdemokratin kunna gå i spetsen.

För närvarande är möjligheten att bedriva direkt innovationsupphandling begränsad, bland annat för att vissa offentliga aktörer har försvagats eller privatiserats (till exempel Televerket). Möjligheterna att utveckla katalytisk innovationsupphandling är större – förutsatt att politiska initiativ tas.

Allra störst potential har dock omvandling av reguljär upphandling till innovationsvänlig upphandling. För att föreskriva att detta ska uppnås genom funktionsupphandling behövs inga lagförändringar. Det kan ske omedelbart och en handlingsplan kan tas fram snabbt! Det är en fråga om att skörda lågt hängande frukt. Det kräver dock politisk handling, i meningen att krav måste ställas på att reguljär upphandling i möjligaste mån ska bedrivas som funktionsupphandling.

Trots att det inte är frågan om offentlig innovationsupphandling kan dessutom, inom vissa områden, förkommersiell upphandling vara lämplig som alternativ eller förstadium till innovationsupphandling.

Som synes är möjligheterna i hög grad beroende på vilka politiska initiativ som tas. Det är inte förvånande, eftersom det ju är statliga myndigheter, landsting och kommuner som står för efterfrågan vid offentlig upphandling. De är marknaden.

Toppstyrning nödvändigt

Det är viktigt att politiker gör klart för sig själva och andra, att det är de som måste fatta, och ta ansvar för, besluten om att bedriva offentlig innovationsupphandling, innovationsvän-

lig upphandling och förkommersiell upphandling. Toppstyrning är alltså nödvändig. För att administratörer ska stimuleras att bedriva riskfylld innovationsrelaterad upphandling måste de ”skyddas” av folkvalda politiker.

Genom att genomföra förslagen ovan om att ”befordra innovation” inom den offentliga upphandlingen skulle den svenska ekonomin tidigare än i andra länder få fördelar när det gäller effekterna av innovationer på problemlösning, behovstillfredsställelse och mötande av globala utmaningar. Dessutom skulle sådana åtgärder i praktiken inte innebära nya kostnader, utan ett alternativt sätt att använda de budgetar som redan finns avsatta för offentlig upphandling. De skulle användas till att köpa nya produkter med högre kvalitet (vilket leder till bättre behovstillfredsställelse eller problemlösning) och till lägre kostnader på medellång och lång sikt. Samtidigt skulle detta skapa jobb, vinster och skatteintäkter. De resultat som kan uppnås med hjälp av innovationsdrivande upphandling är förmodligen enorma.

Jag har här visat hur offentlig upphandling kan ”vridas” eller ”anpassas” så att den också driver fram innovationer. En annan lågt hängande frukt är den tidigare delvis missköta statliga riskkapitalförsörjningen. Fem – sex av tio avsatta miljarder ligger oanvända och resten har investerats i alldeles försena stadier. I stället bör det statliga riskkapitalet stödja innovationsprocesser genom att bistå med tidigt såddkapital, som ju privata aktörer är obenäpna att tillhandahålla på grund av osäkerhet och hög risk.

Nu vill regeringen inrikta den statliga riskkapitalförsörjningen mot innovationer och företag i tidiga skeden. Detta kan (kanske) ske genom att man agerar tillsammans med privata inves-

Det svenska rådet kan bli allt från ett kaffekalas för lobbyister till ett stort steg framåt för svensk ekonomi och samhällsutveckling.

terare och ger dem incitament att gå in i tidigare skeden. Karaktären hos de konkreta villkoren för dessa gemensamma investeringar blir avgörande för om detta ska kunna uppnås.

En helhetlig innovationspolitik

Områden som forskning, utbildning, arbetsmarknad, regionalpolitik, miljö, energi, försvarsmaterial, infrastruktur med flera kan "vridas" och "anpassas" på liknande sätt som upphandlingen. Kom ihåg att staten i praktiken redan lägger stora resurser inom alla dessa områden. Dessa medel skulle samtidigt kunna inriktas mot att stödja innovationsprocesser – precis som i fallet offentlig upphandling. Sådana anpassningar skulle ge stora effekter på tillväxt, sysselsättning, miljö och hälsa – utan att kräva ytterligare offentliga ekonomiska resurser.

Den allmänna tendensen är att intresset för innovationspolitiska instrument som verkar från efterfrågesidan, till exempel innovationsrelaterad upphandling, ökar. Innovationsvänlig upphandling och innovationsupphandling skulle kunna utvecklas till de absolut mest kraftfulla innovationspolitiska instrument som finns att till-

gå i en framtida svensk innovationsstrategi – om nödvändiga politiska initiativ tas. Men hittills har innovationspolitiken i praktiken huvudsakligen varit utbudsstyrd på ett linjärt sätt. Innovationsforskningen har sedan länge visat på den linjära modellens ohållbarhet och ersatt den med en systemsyn. Efterfrågestyrning och systeminriktning är dock till stor del en läpparnas bekännelse i politiken. De flesta EU-länder strävar efter att utveckla en helhetlig innovationspolitik. Inget land har dock ännu kommit särskilt långt på vägen mot denna vision.

Innovationspolitiken etableras dock alltmer som ett eget, självständigt politikområde och vi har ju nu, för första gången, en "närings- och innovationsminister" och även en minister ansvarig för offentlig upphandling. Dessutom avser regeringen att skapa ett Innovationsråd. Det ska vara fokuserat på just innovationer och inte på forskning (som Forskningsberedningen). Det senare är mycket viktigt eftersom det kan leda till att Sverige blir det första land som bryter med den utbudsorienterade linjära modellen genom att skapa en helhetlig och sammanhållen innovationspolitik.

Kaffekalas för lobbyister

För att påverka innovationssystemets sätt att fungera behövs en innovationspolitik som greppar alla de olika faktorer som påverkar innovationsprocesser, det vill säga en sammanhållen eller en helhetlig innovationspolitik. För att vara värd namnet måste en sådan politik samordnas med andra politikområden, och i vissa fall ges en högre prioritet än andra områden – vilket uppenbarligen inte har varit fallet tidigare. Det ställer krav på politiskt mod att prioritera innovationspolitik framför andra politikområden, samt att hävda att innovationspolitiken är delvis överordnad departementen, och få dem att samverka.

Regeringens arbete med att skapa ett Innovationsråd, med statsministern som ordförande, är mycket intressant i detta sammanhang. Men avgörande är vilken uppbyggnad och roll detta råd får. Det finns mycket att lära från de sju EU-länder och många asiatiska länder som har liknande råd. Det svenska rådet kan bli allt från ett kaffekalas för lobbyister till ett stort steg framåt för svensk ekonomi och samhällsutveckling. Det senare förutsätter att rådet får en självständig styrfart med hjälp av en analytisk kapacitet att formulera en innovationspolitik. Rådet ska inte huvudsakligen granska politiken i efterhand, som det Finanspolitiska rådet, utan på förhand formulera innovationspolitiken. Det kan bara ske genom en förmåga att identifiera de problem som ska åtgärdas och deras orsaker. Endast på denna grund kan man peka på, eller skapa, de medel som ska användas för att genomföra politiken. Detta kräver ett kansli inom Statsrådsberedningen.

Charles Edquist

är innovationsforskare