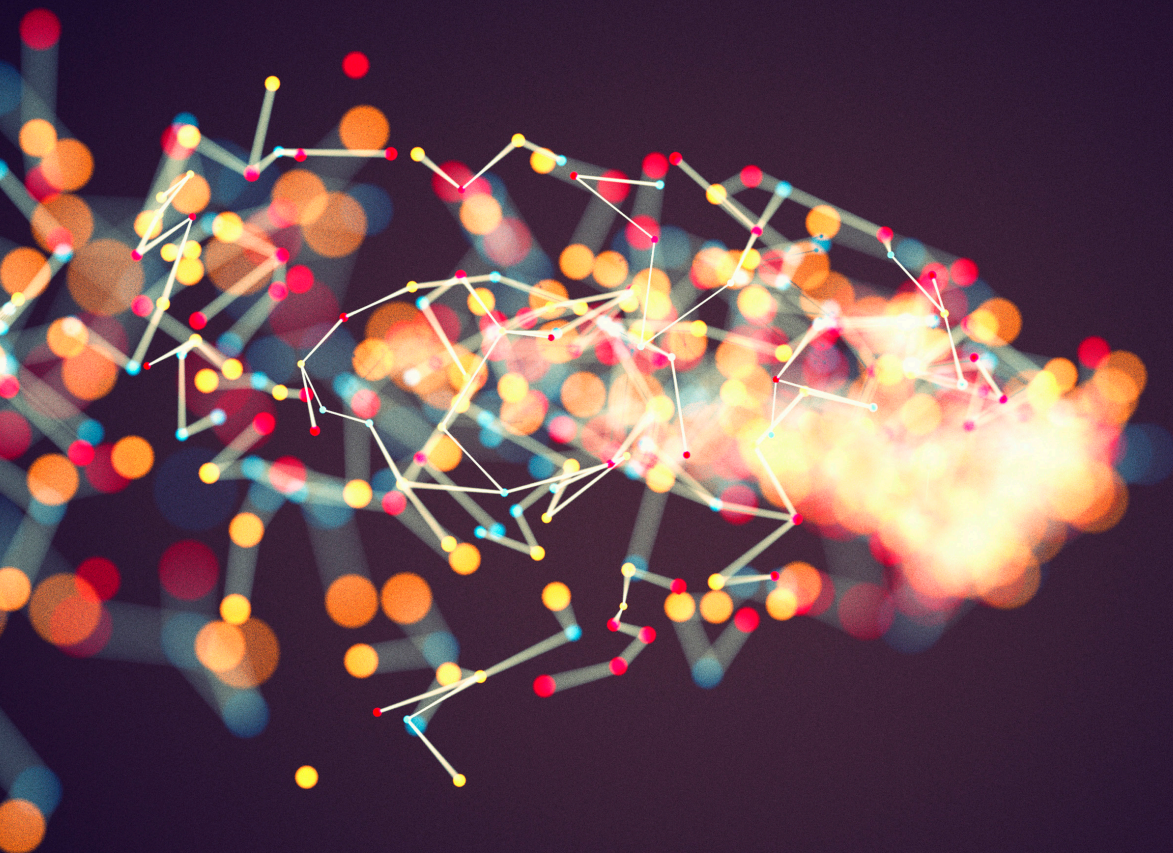


SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2018

# NAVIGERA UNDER OSÄKERHET

ENTREPRENÖRSKAP, INNOVATIONER OCH  
EXPERIMENTELL POLICY



SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2018

# NAVIGERA UNDER OSÄKERHET

ENTREPRENÖRSKAP, INNOVATIONER  
OCH EXPERIMENTELL POLICY

Martin Andersson (red.)

Johan Eklund (red.)

Mikko Annala

Pontus Braunerhjelm

Albert Bravo-Biosca

Teo Firpo

Jaakko Kuosmanen

Maureen McKelvey

Roger R. Stough

Xinyao Sun

Joakim Wernberg

Yongda Yu



# INNEHÅLL

- 6 KAPITEL 1 NAVIGERA UNDER OSÄKERHET  
– ENTREPRENÖRSKAP, INNOVATIONER OCH EXPERIMENTELL POLICY  
*MARTIN ANDERSSON OCH JOHAN EKLUND*
- 7 INTRODUKTION
- 11 BEHOVET AV BÄTTRE KUNSKAP OM POLITIKENS EFFEKTER – VAD FUNGERAR?
- 13 STEG MOT ETT FÖRBÄTTRAT LÄRANDE FÖR BÄTTRE POLICY
- 16 NYA EFFEKTIVARE LÖSNINGAR PÅ GAMLA PROBLEM
- 18 TVÅ STARKA ARGUMENT FÖR MER EXPERIMENTELL POLICY I SVERIGE
- 21 KAPITEL 2 THE TIME HAS COME FOR POLICY EXPERIMENTATION  
*ALBERT BRAVO-BIOSCA OCH TEO FIRPO*
- 21 INTRODUCTION
- 24 EXPERIMENTAL POLICY MAKING: WHAT DOES IT MEAN TO BE EXPERIMENTAL?
- 30 WHAT WE ARE LEARNING FROM POLICY EXPERIMENTS IN THE FIELD
- 34 SOME LESSONS ABOUT HOW TO EXPERIMENT
- 36 HOW GOVERNMENTS CAN EMBRACE POLICY EXPERIMENTATION
- 38 FINAL REMARKS
- 41 KAPITEL 3 IS EXPERIMENTATION THE ANSWER TO 21<sup>ST</sup> CENTURY CHALLENGES?  
– THE CASE OF FINLAND  
*MIKKO ANNALA OCH JAAKKO KUOSMANEN*
- 41 INTRODUCTION
- 42 BACKGROUND: GOVERNMENT MUST BE REINVENTED IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY POLICY ENVIRONMENT
- 44 EMERGING WAVE OF PUBLIC SECTOR EXPERIMENTATION
- 50 WHAT HAS HAPPENED OVER THE GOVERNMENT TERM?
- 54 DIAGNOSIS: HAS THE FINNISH EXPERIMENTATION FRAMEWORK BEEN A SUCCESS?
- 57 ELABORATION: WHAT IS THE ROLE OF EXPERIMENTS IN THE FUTURE OF THE PUBLIC SECTOR?
- 61 KAPITEL 4 KNOWLEDGE-INTENSIVE INNOVATIVE ECOSYSTEMS IN SWEDEN:  
DESIGN PRINCIPLES FOR PROMOTING INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP POLICY  
*MAUREEN MCKELVEY*
- 61 INTRODUCTION
- 62 THEORETICAL APPROACH TO KI ECOSYSTEMS
- 64 SWEDISH CONTEXT
- 66 WHY CARE ABOUT INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP? WHAT ABOUT PUBLIC POLICY?
- 68 SIX DESIGN PRINCIPLES FOR INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP POLICY
- 73 KAPITEL 5 KAN EXPERIMENT BIDRA MED LÖSNINGAR PÅ KLIMATHOTET?  
KONSEKVENSER FÖR MILJÖPOLITIKENS UTFORMNING  
*PONTUS BRAUNERHJELM*
- 73 INLEDNING
- 77 EN KORT BAKGRUND
- 79 MILJÖEKONOMINS GRUNDER
- 82 VÄGAR FRAMÅT FÖR EN EFFEKTIVARE MILJÖPOLITIK
- 90 SLUTSATSER

95	KAPITEL 6 GÅR ALLT VERKLIGEN FORTARE? TEKNOLOGISK FÖRÄNDRING, ENTREPRENÖRSKAP OCH EXPERIMENT <i>JOAKIM WERNBERG</i>
95	POLITIK, TEKNIK OCH FÖRÄNDRINGSTAKT
97	FRÅN ACCELERATION TILL EXPLOSION
111	POLITIK FÖR EN KOMBINATORISK FRAMTID
117	AVSLUTANDE KOMMENTARER
119	KAPITEL 7 GOVERNANCE AND GOVERNMENT EXPERIMENTS: EXAMPLES FROM THE UNITED STATES AND CHINA <i>ROGER R. STOUGH, YONGDA YU OCH XINYAO SUN</i>
119	INTRODUCTION
120	GOVERNANCE MODELS: U.S. AND CHINA
123	U.S. FEDERAL GOVERNMENT POLICY AND PROGRAM EXPERIMENTS
126	CHINA FEDERAL GOVERNMENT POLICY AND PROGRAM EXPERIMENT
129	CONCLUSIONS AND SOME THOUGHTS ON GUIDELINES FOR OTHER COUNTRIES
131	REFERENSER
141	OM FÖRFATTARNA

## KAPITEL 1

# NAVIGERA UNDER OSÄKERHET

## ENTREPRENÖRSKAP, INNOVATIONER OCH EXPERIMENTELL POLICY

MARTIN ANDERSSON & JOHAN EKLUND

### 1. INTRODUKTION

1.1 BETYDELSEN AV FÖRMÅGAN ATT NAVIGERA I EN FÖRÄNDERLIG VÄRLD  
Sverige såväl som resten av världen står inför betydande samhällsutmaningar i form av klimathot, demografiska förändringar, snabb teknisk utveckling och växande komplexitet i näringsliv och samhälle. Det råder samtidigt stor osäkerhet kring hur dessa förändringar och utmaningar kan bemötas.

I en osäker och föränderlig ekonomi ställs höga krav på beslutsfattande inom såväl offentlig som privat verksamhet. Förmågan att kontinuerligt anpassa sig till och "navigera" i en föränderlig värld kommer att utgöra en kritisk faktor för att upprätthålla ett högt välbefinnande. Vikten av denna förmåga accentueras av en tilltagande förändringstakt i teknisk utveckling och komplexitet liksom framväxt av nya typer av företag, affärsmodeller, tjänster och sätt att organisera produktion, etc. som utmanar etablerade lagar, regelverk, och policyåtgärder inklusive olika delar av främjandesystemet. Till exempel:

- Hur bör existerande lagar och regelverk förhålla sig till företag med nya affärsmodeller, som exempelvis Uber och Airbnb, som banar väg för nya sätt att matcha utbud och efterfrågan och utmanar etablerade marknadslösningar?
- Hur kan främjandesystem anpassas till nya former av s.k. digitalt entreprenörskap?

- Vilka policyåtgärder är relevanta för att möta en tilltagande automatisering av rutinartade jobb?
- Hur kan politiken främja eller stödja nya lovande miljöteknologier, eller ”gröna innovationer”, i en värld där det varje år tillkommer lika många nya lovande teknologier som det faller bort?

Listan med exempel kan göras lång. Poängen är att en ökande förändringstakt i termer av hur ekonomin fungerar och organiserar sig ställer ökade krav på att politik och främjandesystem följer med i utvecklingen och har metoder för att snabbare lära sig vilken politik och vilka policyåtgärder som faktiskt fungerar i praktiken och ger resultat.

## 1.2 VÄXANDE INTRESSE FÖR EXPERIMENTELL POLICY

Experimentell policy, samt förutsättningar för policyexperiment, har mot denna bakgrund kommit att diskuteras i allt större utsträckning inom akademien såväl som inom nationella och internationella forsknings- och policyorganisationer. Tillika har experimentell policy redan börjat implementeras i en rad länder runt om i världen. Experimentell policy är inte bara att ”testa nya saker” utan även att experimenten sker inom ett ramverk som resulterar i lärande och evidensbaserad policyutveckling.

T. ex. släppte OECD och Världsbanken 2014 en gemensamt rapport med titeln *“Making innovation policy work: learning from experimentation”* (OECD, 2014). Rapporten fokuserar på experimentell policy inom tre områden; (i) inkluderande innovation, (ii) gröna innovationer och (iii) snabbväxande innovativa företag. Rapporten lyfter behovet av policyexperiment och betonar betydelsen av att policysystemet har en kultur av att undersöka och experimentera för att främja lärande och förmågan att utveckla effektiva policyåtgärder. Vid lanseringen av rapporten sa OECD:s generalsekreterare, Angel Gurría, att experimentell policy är på framfart i flera länder och att det nu är så förekommande runt om i världen att det är möjligt att identifiera ”good practice”.

I vårt nordiska grannland Finland beslutade regeringen 2015 att sätta experimentell policy högt upp på den politiska agendan. Den finländska premiärministerns kansli rekommenderar idag samtliga departement att använda sig av ett experimentellt ramverk och experimentella metoder för att effektivare nå sina målsättningar. Finland skapade stor uppståndelse internationellt när man bestämde sig för att experimentera med medborgarlön i praktiken. Utländska medier, som till exempel Guardian, Forbes, Financial Times och New York Times, har skrivit spaltmeter om Finlands experiment. Policyexperimentet gick ut på att 2 000 slumpmässigt utvalda långtidsarbetslösa finländare fick pengar utbetalda av staten varje månad. För närvarande tillämpar finländska departement en experimentell ansats på ett 20-tal strategiskt prioriterade områden. Tidigare i år – efter utvärdering – beslutade Finland att stoppa försöket med medborgarlön, och representanter för den finska regeringen har istället sagt sig vilja prova en form av brittisk modell med s.k. ”universalstöd”.

I Storbritannien finns det flera organisationer som aktivt arbetar med experimentell policy. Till exempel jobbar Innovation Growth Lab (IGL), en gren av NESTA, med

s.k. "randomiserade kontrollerade experiment" (eng: *randomized control trials*) för att ackumulera kunskap om hur väl olika policyåtgärder för att stödja innovation och snabbväxande företag fungerar. De jobbar i partnerskap med departement, policyorganisationer och forskningsgrupper i flera olika länder. Deras partners inkluderar Argidius (fokus på utveckling av SME:s i Afrika och Centralamerika), Kauffman Foundation (organisation i USA som stöder entreprenörskap), DesignSingapore Council (organisation som arbetar för att stärka Singapores globala konkurrenskraft), Innovation Norway och Department of Industry, Innovation and Science under den Australienska regeringen.

I EU-kommissionens stora satsning på Horizon 2020 ingick en ansökningsomgång som fokuserade just på experimentella pilotprojekt av regionala och nationella organisationer som driver program för att främja innovation i små och medelstora företag och i nystartade bolag. Denna satsning lanserades under 2017 med namnet "Supporting experimentation in innovation agencies", och motiveringen lyder<sup>1</sup>:

*"With new business models and technologies emerging, it is more important than ever that innovation support agencies constantly adapt and innovate in the way that they provide support. Yet, innovation support agencies rarely engage in policy experimentation – for lack of funds, time pressure to deliver new support, and the fear of a backlash against 'money wasting'."*

Fördelarna för en experimentell ansats argumenteras för på följande sätt:

*"encourage them [innovation agencies] to experiment more, reconcile 'trial and error' attitude with existing expertise, to design and pilot innovative support schemes for new challenges, and scale-up the most successful ones".*

Dessa exempel visar tre saker:

1. Experimentell policy och policyexperiment som begrepp börjar få ett stort genomslag inom forskning, policyorganisationer såväl som inom politiken.
2. Att det pågår praktiskt arbete med att implementera experimentell policy och policyexperiment runt om i världen.
3. Experimentell policy och policyexperiment diskuteras i första hand inom ramen för policy för främjande av innovation, entreprenörskap och utveckling av små och medelstora företag, även om det också används inom andra policyområden, där Finlands experiment med medborgarlön är ett tydligt exempel.

---

1. <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/innosup-06-2018.html>

### 1.3 SEF 2018 – ENTREPRENÖRSKAP OCH EXPERIMENTELL POLICY

Årets Swedish Economic Forum-rapport (SEF) handlar om experimentell policy. Syftet med rapporten är att belysa ett antal fundamentala frågor kring experimentell policy och policyexperiment:

- Vad menas egentligen med experimentell policy? Vilka är argumenten och evidensen för att en experimentell ansats inom policy fungerar och är eftersträvansvärd?
- Hur arbetar man med experimentell policy i andra länder och vad är erfarenheterna? Varför är experimentell policy så populär inom policy för främjande av just innovation, entreprenörskap och små och medelstora företag?
- Bör och kan experimentell policy och policyexperiment tillämpas i Sverige och på vilket eller vilka sätt kan det bidra till att göra policy och främjandesystem i Sverige mer effektiva?

SEF 2018 består, utöver detta introduktionskapitel, av sex fristående kapitel som behandlar experimentell policy ur olika perspektiv. Tre av dessa kapitel behandlar erfarenheter av och motiv för praktiskt arbete med experimentell policy i andra länder.

Albert Bravo-Biosca, director vid Innovation Growth Lab i Storbritannien ger tillsammans med medförfattare en överblick av de argument som ligger bakom deras satsning på experimentell policy, hur de jobbar med att främja lärande genom rigörösa utvärderingar av olika policyåtgärder, och vilka deras erfarenheter och rekommendationer är kring experimentell policy. Författarna argumenterar kraftfullt att om regeringar menar allvar och vill adressera, och faktiskt lösa olika samhällsutmaningar – från klimat- och miljöhot till demografiska problem – som vi står inför, så krävs det en mer experimentell och evidensbaserad policy. De skriver:

*“This means turning the current model of policy-making upside down. Typically, new programs are introduced at scale with little prior testing – with the (untold) assumption that they will work as intended. Would other approaches have achieved more impact – the devil is often in the details – would be most effective? Questions such as these are often left unanswered, as public agencies struggle to fit political priorities in a short policy cycle.”*

Mikko Annala, head of Governance Innovation vid Demos Helsinki, skriver tillsammans med Jaakko Kuosmanen om design, implementering och erfarenheter av experimentell policy i Finland. Mikko Annala var en av ledarna av det s.k. Design for Government Project i Finland som ledde fram till den operationella modell som finska ministerier idag jobbar efter när det gäller policyexperiment och hur dessa kopplas till strategiska mål. Deras kapitel "Is Experimentation the Answer to 21st Century Challenges? The Case of Finland" beskriver hur den finska offentliga sektorn har kommit att anamma och tillämpa



experimentell policy. Författarna tar avstamp i vad de beskriver som ett skifte från en gammal föreställningsvärld mot vad de kallar "experimental governance". Enligt kapitelförfattarna är Finland idag ett av föregångsländerna i fråga om experimentell policy.

I kapitlet "Governance and Government Experiments: Examples from the United States and China" skriver Roger Stough, professor vid Schar School of Policy and Government, George Mason University, tillsammans med Yongda Yu och Xinyao Sun, båda vid School of Policy and Government, Tsinghua University, om experimentell policy i USA och i Kina. Författarna påpekar att policyexperiment på intet sätt är en ny företeelse. Tvärtom finns det gott om historiska exempel som får tjäna som påminnelse och varning. Stough m.fl. pekar bl.a. på de samhällsexperiment som skedde i Maos Kina i form av s.k. mönsterbyar. Därutöver diskuteras bl.a. Kinas experiment med ekonomiska frizoner och experiment med markauktioner och USA:s experiment för att reducera fattigdom. I kapitlet jämförs USA:s och Kinas mycket olika governance-modeller och vad det innebär för experimentell policy samt vilka lärdomar andra kan dra.

Utöver dessa tre internationella utblickar kring hur experimentell policy och policyexperiment motiveras, implementeras och testas, historiskt och idag, innehåller årets SEF-rapport tre kapitel som fokuserar på motiven och logiken bakom experimentell policy och vilka förändringar en implementering skulle innebära jämfört med dagens system.

I kapitlet "Knowledge-Intensive Innovative Ecosystems in Sweden: Design Principles for Promoting Innovation and Entrepreneurship Policy" skriver Maureen McKelvey, professor i industriell ekonomi vid Göteborgs universitet, inte explicit om experimentell policy eller policyexperiment. Hon tar istället ett steg tillbaka och lyfter fram vilka principer som policy för kunskapsintensiva innovativa ekosystem bör designas utifrån.

I sitt kapitel "Kan experiment bidra med lösningar på klimathotet? – konsekvenser för miljöpolitikens utformning" ställer Pontus Braunerhjelm, forskningsledare Entreprenörskapsforum och professor KTH och BTH, frågan huruvida experiment kan bidra med lösningar på klimathotet och vilka konsekvenser detta har för miljöpolitikens utformning.

Joakim Wernberg, forskningsledare Entreprenörskapsforum, beskriver hur politikens förutsättningar förändras i takt med att teknikutvecklingen accelererar. Wernberg argumenterar dels för att den teknologiska utvecklingen går allt snabbare, dels att det uppstår friktioner mellan det teknikdrivna entreprenörskapet och befintliga regleringar (och institutioner). Den slutsats som dras i kapitlet är att den teknologiska förändringsprocessen kommer ställa allt högre krav på institutionell och regulatorisk anpassningsförmåga. Författaren menar att svaret är en allt mer experimentellt orienterad policyutveckling.

## 2. BEHOVET AV BÄTTRE KUNSKAP OM POLITIKENS EFFEKTER – VAD FUNGERAR?

Experimentell policy kan tillämpas och sannolikt effektivisera policy inom vitt skilda områden, men det är inom det s.k. främjandesystemet som det finns en omedelbar tillämpningspotential. I dagsläget lägger såväl Sverige som andra EU-länder betydande

resurser på aktiva insatser för att accelerera innovation, uppmuntra entreprenörskap och stimulera ekonomisk tillväxt. Den aktiva näringspolitiken i Sverige – dvs. främjandensatser – uppgår idag till någonstans mellan fyra och 100 miljarder kronor årligen, beroende på vad som inkluderas<sup>2</sup>. Med den breda definitionen inkluderas även sådant som skatteincitament som t.ex. RUT- och ROT-avdragen. Den verksamhet som ryms inom främjandesystemet som vi väljer att definiera det – insatser som syftar till att främja företag, entreprenörskap och innovationer – uppgår till ca nio miljarder kronor (SOU, 2016:72). Motsvarande för EU är ca €150 miljarder (Firo and Beevers, 2016).

I Entreprenörskapsutredningens kartläggning identifieras 23 rikstäckande aktörer som i någon form ger information och rådgivning om att starta, driva och växa företag. Till detta kommer olika former av finansiering och finansieringsstöd. Sammantaget finns det ca 30 aktörer som i någon form är verksamma med främjande av olika dimensioner av entreprenörskap, innovation och företagstillväxt. Dessa driver ofta flera olika program och insatser. (För överblick av de olika aktörerna inom främjandesystemet, se bilaga i SOU, 2016:72.)

Det finns dock skäl att påstå att vi har bristande kunskaper huruvida dessa insatser är kostnadseffektiva och har betydande effekter. Evidens saknas allt som oftast. Som exempel kan nämnas att nyligen genomförde "What Works Centre for Local Economic Growth" vid London School of Economics en studie där ca 15 000 utvärderingar av främjarinsatser, och vilka metoder som används, granskades. Bland dessa uppfyllde 2,5 procent kraven som ställdes för att de skulle anses ge trovärdiga svar rörande effekterna av insatsen. Ännu färre uppvisade en positiv effekt (0,6 procent av totala antalet insatser, se vidare kapitel 2). Motsvarande situation kan förmodas gälla även Sverige.

Även inom regleringsområdet finns det en bristande kunskap kring regeringarnas faktiska konsekvenser. Faktum är att vi idag har en dålig uppfattning om vilka de faktiska konsekvenserna av olika regleringar är och huruvida nyttan av regleringar överstiger kostnaden. På denna punkt har Sverige fått skarp kritik från bl.a. OECD (2010, se även OECD, 2015a) som menar att Sverige brister i såväl sin ex ante som ex post-utvärdering av regleringar. I en internationell jämförelse av kvaliteten på olika dimensioner av regelutvärdering och tillkomst så placerar sig Sverige mediokert och i flera fall under OECD-snittet (OECD, 2015a). En liknande bild – i linje med OECD:s – ges av svenska myndigheter. Transportstyrelsen t.ex. konstaterar i en genomgång av den egna myndighetens konsekvensutredningar att:

*"Centrala delar som behövs för att göra en samhällsekonomisk analys saknas. Exempelvis saknar 90 procent av utredningarna en evidensbaserad problembeskrivning och vanligtvis utreds inte alternativ till reglering" (Forsstedt och Nerhagen, 2016).*

Detta visar att det i dagsläget finns begränsad kunskap om de faktiska effekterna av det svenska främjandesystemet liksom kring regelverkens effektivitet. Det saknas tydlig

---

2. Se SOU (2016:72) för kartläggning av främjandesystemets omfattning och definition.

vägledning för att genomföra näringspolitiska prioriteringar och dessutom begränsade underlag för att kunna arbeta effektivt med lärandeprocesser.

Denna bild ger i sig själv ett argument för experimentell policy, då det tycks uppenbart av vi behöver system som kan ge oss bättre kunskaper om vilka policyåtgärder som faktiskt fungerar och ger effekt. Enkelt uttryckt: det finns ett behov av lärande inom systemet.

## 3. STEG MOT ETT FÖRBÄTTRAT LÄRANDE FÖR BÄTTRE POLICY

### 3.1 EXPERIMENTELL POLICY

Med experiment avses vanligen att "något nytt prövas". Detta är dock inte tillräckligt för att policy ska betraktas som experimentell. Experimentell policy sätter stor vikt vid småskaliga projekt som noga testas och utvärderas innan de skalas upp. Under genuin osäkerhet om framtida utfall, eller i avsaknad av adekvat information och kunskap, är det nödvändigt att testa olika lösningar för att finna lämpliga vägar framåt.

En essentiell del av experimentell policy är system för *lärande*. Ett vanligt argument är att policyexperiment sker inom ett ramverk som säkerställer att evidensen genereras genom rigorösa och systematiska utvärderingar, samt att den kunskap och de insikter som genereras resulterar i en lärandeprocess. "Misslyckade" experiment bör stängas eller omarbetas, samtidigt som "lyckade" experiment kan skalas upp. Detta är något som betonas i flera av kapitlen i denna rapport.

Det som utmärker experiment är att de utgör ett verktyg för att navigera under osäkerhet rörande framtida utfall. Experiment äger rum på både en marknad och inom policy. På en dynamisk marknad sker kontinuerligt experiment då entreprenörer introducerar nya innovativa produkter, tjänster, varor och lösningar som sedan "testas" på marknaden. Vissa av dessa experiment klarar marknadens prövning och blir framgångsrika medan andra misslyckas och försvinner.

Marknadens selektion, genom exempelvis konkurrens, kan med andra ord sägas säkerställa en process där företag och entreprenörer kontinuerligt "lär sig" vilka produkter eller tjänster som fungerar på marknaden, vilka marknadsföringsstrategier som fungerar, vilken prissättningsmodell som ger vinster etc. På en välfungerande marknad sker experiment fortlöpande genom att entreprenören introducerar nya varor och tjänster som testas på marknaden. I denna process fyller entreprenören en viktig funktion genom att ny kunskap utnyttjas eller befintlig kunskap kombineras på innovativa sätt för att föra fram förbättrade varor, tjänster, affärsmodeller och organisationsformer som testas på marknaden. Entreprenören är härvidlag avgörande för förnyelse, ekonomisk dynamik och högre välstånd genom sin unika förmåga att hantera risk, utmana strukturer och bygga värden. Denna typ av entreprenörskap återfinns inom såväl nyetablerade som inom befintliga företag.

På ett principiellt plan kan politiken ägna sig åt policyutveckling genom experiment. Genom experimentell utformning av policy kan den aktiva näringspolitiken utvecklas

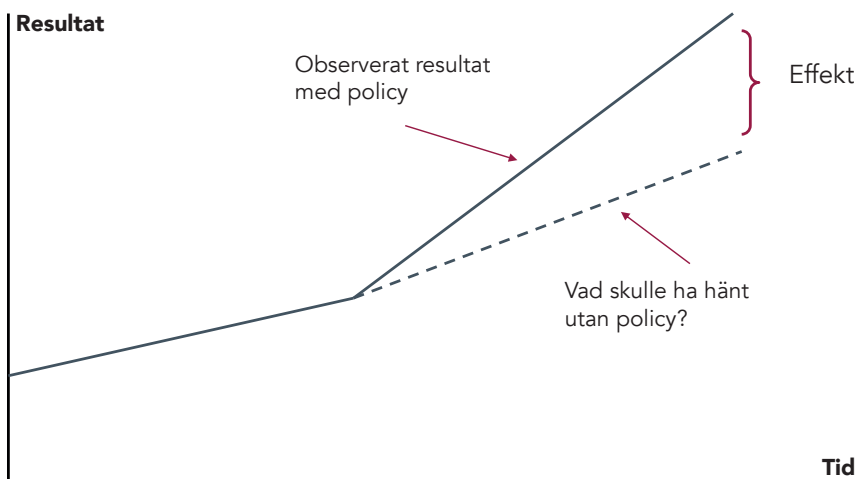
men det är även möjligt att använda experimentell utformning för att anpassa och utveckla det institutionella ramverket på ett effektivt sätt. Problemet med liknelsen mellan marknaden och politiken är att det i det senare fallet inte finns en naturlig selektionsmekanism som säkerställer lärande över tid. Det är mot denna bakgrund som småskaliga tester, utvärdering och system för "trial and error" kommer in. Pilotprogram, systematiska utvärderingar, acceptans för misslyckande och en generell experimentell ansats är medel för att säkerställa lärande inom policyvärlden. Dessutom är det så att i en värld som förändras snabbt tilltar behovet av system för att skyndsamt lära sig att hantera nya utmaningar och policyproblem.

### 3.2 UTVÄRDERING OCH LÄRANDE

En helt avgörande och nödvändig komponent för att experimentell policy ska fungera är en rigorös utvärderingsprocess som resulterar i lärande. Utvärderingen och lärandet – rätt utformat – kan resultera i omfördelning av resurser mot åtgärder och program som ger bäst effekt. Utan en kvalitativt utformad och rigorös utvärderingsprocess kombinerat med mekanismer för lärande kommer experimentell policy inte resultera i dynamiskt effektiv resursallokering.

Hur policy och främjarinsatser utformas och hur prioriteringar görs är något som naturligen bör kopplas till utfall i utvärderingar, och inte minst en utvecklad lärandeprocess som fortlöper över tiden. Med en process för återkoppling finns det goda förutsättningar att från en period till en annan göra justeringar och förbättringar som kan bidra till att policy uppnår önskvärda mål. I dag finns det tämligen begränsad kunskap kring vilka effekter olika insatser ger och därmed svag vägledning till vilka prioriteringar som är motiverade att göra.

**Figur 1: Effekttutvärdering**



Källa: Anpassad från OECD 2004, kap. 10.

I figuren ovan ges en principskiss av hur en policyintervention kan se ut. Trendbrottet i kurvan sker i samband med en policyåtgärd – reglering, främjarinsats eller dylikt. Ofta går det att observera både hur något ser ut före åtgärden och hur utvecklingen ser ut efter åtgärden. Det som är betydligt svårare att veta är hur mycket av den observerade utvecklingen som beror på insatsen, hur mycket som beror på andra faktorer som har förändrats och hur situationen hade sett ut om ingen åtgärd hade vidtagits överhuvudtaget. Dvs. hur hade den kontrafaktiska situationen sett ut? För att kunna uttala sig om detta krävs det någon form av kontrollgrupp som representerar den grupp som inte omfattades av policyinsatsen. Vid en experimentell utformning av insatser är det möjligt att skapa denna kontrollgrupp, dvs. utforma s.k. randomiserade experiment (randomized control trials) eller skapa s.k. kvasi-experiment.

All policyutveckling bör arbeta med utvärdering och konsekvensanalyser. Vanliga metoder för att göra detta inkluderar ex ante-analyser och ex post-utvärderingar där t.ex. kostnads-nyttokalkyler används för att uppskatta den samlade samhällsekonomiska effekten. Denna policyprocess kan delas in i följande steg; problembeskrivning, målformulering, identifiering av "noll"-alternativet och åtgärdsalternativen. När sedan en policy implementeras utgör dessa steg en förutsättning för effektiv policyutveckling. Sedan sluts policycykeln med en utvärdering av insatsen.

### ***3.2.1 Problemidentifiering och beskrivning***

Första steget i policyutvecklingen är att identifiera och beskriva problemet. Detta steg är det viktigaste då problemidentifieringen och definitionen av vad som avses vara problemet är avgörande för hela processen. Många länder ställer explicita krav på att problemidentifieringen ska vara förankrad i bästa tillgängliga vetenskapliga (evidensbaserat) underlag och data. Problemidentifieringen är viktig just för att den sätter gränser för vad som skall tas i beaktande när en policy analyseras och i synnerhet vilka för- respektive nackdelar som ska ligga i fokus.

### ***3.2.2 Målformulering och syfte***

När problemet är identifierat och behovet av policy är klarlagt är nästa steg att sätta upp mål och tydligt förklara syftet. Utan tydlig målformulering är det svårt att i nästa steg väga för och nackdelar mot varandra. En tydlig målformulering är även nödvändig för att det ska vara möjligt att följa upp och utvärdera effekterna av en reglering. I den mån det är möjligt bör målen vara kvantifierade. Om detta inte är möjligt är ett minimumkrav att de formuleras på ett sätt som i varje fall möjliggör uppföljning och utvärdering.

Både problembeskrivning och målformulering är centrala för att det ska vara möjligt att genomföra en fullgod analys och utvärdering i efterhand. Tydlighet på denna punkt är bl.a. nödvändig för att garantera att problem och mål håller samman. Om så inte är fallet finns det en risk att, i de situationer då det råder tveksamhet kring huruvida för- eller nackdelarna överväger, att sidoeffekter som inte ingår i problem- eller målformuleringen används för att motivera policyn.

### 3.2.3 Noll-alternativet

Nästa steg i analysen är att beskriva noll-alternativet (referensalternativ, eng. baseline), dvs. en beskrivning av situationen och hur den kommer att utvecklas om inget görs (se figur ovan). Observera att noll-alternativet inte nödvändigtvis beskriver dagsläget, utan vad som sker om inget görs. Ett miljöproblem kan t.ex. både öka eller minska över tid utan att reglerade myndigheter gör något. Miljöproblem kan också minska över tiden genom teknikutveckling utan något ingrepp. Om noll-alternativet inte är tydligt formulerat finns det en risk att regleringar som avser att åtgärda ett problem idag blir otdisenliga, och i värsta fall samhällsekonomiskt betungande.

### 3.2.4 Åtgärdsalternativ

Nästa steg i analysen är att identifiera realistiska alternativ för att åtgärda problemet och uppnå målsättningen. I samband med detta bör även kausalsambandet mellan de olika åtgärdsalternativen och problemet beskrivas. Det yttersta syftet med detta är naturligtvis att välja det alternativ som genererar den största samhällsekonomiska nettoytan.

### 3.2.5 Konsekvenser och effektutvärdering

Efter att åtgärdsalternativen är identifierade återstår att genomföra själva konsekvensanalysen, dvs. identifiera och kvantifiera de olika konsekvenserna för respektive alternativ. I detta skede av konsekvensanalysen bör således en kostnadsnyttokalkyl upprättas. Beroende på ambitionsnivå kan denna analys sträcka sig från en enkel tabell med kvalitativa kostnader och intäkter till mera sofistikerade analyser med monetära värden på de samhällsekonomiska effekterna och analys av de indirekta och sekundära effekterna.

## 4. NYA EFFEKTIVARE LÖSNINGAR PÅ GAMLA PROBLEM

Argumenten för experimentell policy innebär inte en ny logik för när och varför policy behövs. Vad experimentell policy däremot erbjuder är nya innovativa lösningar på gamla problem, samt möjligheten att snabbare nå fram till välfungerande lösningar. De kapitel som ingår i denna rapport kan sägas ta policy och logiken bakom policy för given. Olika former av marknadsmisslyckanden utgör fortsatt grunden för varför policy behövs. Existensen av politiska misslyckanden stärker dessutom argumenten för experimentell policy, genom att erbjuda ett verktyg för myndigheter att identifiera effekter samt öka transparensen i policyutvecklingen.

### 4.1 MARKNADSMISSLYCKANDEN OCH MOTIV FÖR INGRIPANDEN

På ett principiellt plan kan man säga att det finns fyra former av marknadsmisslyckanden som kan motivera ingrepp i form av policy. Dessa är: 1) kollektiva nyttigheter, 2) externa effekter, 3) naturliga monopol (ofullständig konkurrens) samt 4) informationsasymmetrier. När något av dessa marknadsmisslyckanden uppstår kommer inte en ekonomi automatiskt ge ett samhällsekonomiskt optimalt utfall. Policy kan då vara motiverade i syfte att korrigera dessa marknadsmisslyckanden. Observera att det finns

en omfattande litteratur kring marknadsmisslyckanden och de åtgärder som finns för att korrigera dessa. Nedan följer endast en kortfattad beskrivning för vart och ett av dessa marknadsmisslyckanden.

#### **4.1.1 Kollektiva nyttigheter**

Kollektiva nyttigheter definieras som en vara eller tjänst där den totala kostnaden för dess produktion inte ökar när antalet konsumenter ökar. Ett exempel på kollektiv nyttighet är information. När väl information är producerad kan den göras tillgänglig för andra utan att skapa merkostnader. Detta är t.ex. ett argument för offentliga investeringar i forskning och utveckling då privata aktörer kommer att underinvestera i grundläggande forskning. Med kollektiva nyttigheter uppstår ett s.k. friåkarproblem. När den kollektiva nyttigheten är producerad är det antingen ineffektivt eller omöjligt att ta betalt av dem som använder sig av den.

#### **4.1.2 Informationsasymmetrier**

Informationsasymmetrier uppstår då aktörer (kunder och producenter) på en marknad har olika mycket information om innehållet eller kvaliteten på den vara eller tjänst som de avser byta med varandra. I situationer då aktörerna inte förmår att överbrygga den asymmetriska informationen finns det en risk för att marknaden kollapsar med en välfärdslust som konsekvens. Informationsasymmetrier kan framförallt leda till två typer av marknadsmisslyckanden: *moral hazard* samt *adverse selection*. Informationsasymmetrier kan dock leda till marknadsmisslyckanden och marknadsineffektiviteter på många olika sätt. Ett annat fall är s.k. ombudsproblem (principal agent), vilka uppstår då det är svårt att övervaka om avtal efterlevs efter det att de är påskrivna. Olika former av informationsasymmetrier (informationsproblem) kan motivera olika former av regleringar, t.ex. kan innehållet i produkter regleras eller så ska produkten innehålla en deklaration av innehållet.

#### **4.1.3 Naturligt monopol och ofullständig konkurrens**

Naturliga monopol förekommer i de branscher där kostnadsstrukturen i kombination med omfattningen på efterfrågan gör det effektivt att enbart ha en producent. Kostnadsstrukturen i ett företag kan vara sådan att produktionen är förknippad med stora fasta kostnader samtidigt som marginalkostnaden för att leverera ytterligare en enhet av varan eller tjänsten är låg. Naturliga monopol av denna typ har traditionellt motiverat statskontroll över produktionen då det i normalfallet inte kommer vara samhällsekonomiskt effektivt med naturliga monopol i privat regi. Vid sidan av naturliga monopol finns det en mängd faktorer som kan leda till att marknader inte är konkurrensutsatta. Gemensamt för samtliga dessa situationer är att priset kommer vara högre än marginalkostnaden för produktionen, vilket då strider mot de välfärdsteoretiska villkoren för samhällsekonomisk optimal resursallokering. Företag utnyttjar sin marknadsmakt (monopolställning) då de reducerar produktionsvolymen under den volym som skulle produceras vid fri konkurrens, i syfte att kunna höja priset på sin

produkt. Regler kan vara motiverade för att stärka konkurrensen och konkurrensförutsättningarna på en marknad.

#### 4.1.4 Externa effekter

Benämningen extern effekt kommer av att de uppstår då producenter eller konsumenter inte till fullo internaliserar sina aktiviteter. Externa effekter åsyftar situationer då en individs eller ett företags aktiviteter (handlingar) har konsekvenser för andra och dessa effekter förblir utan kompensation. Dessa externa effekter kan vara både positiva eller negativa. Det är möjligt att visa hur olika former av externa effekter påverkar den optimala resursfördelningen ovan. Om de externa effekterna är positiva kommer för lite av varan att produceras/konsumeras. Omvänt kommer negativa externa effekter leda till att för mycket varor/tjänster produceras/konsumeras. Typexemplet på en negativ extern effekt är miljöförstörande och hälsovådliga utsläpp som kan uppstå i samband med produktion. Då företag inte tar hänsyn till dessa negativa effekter kommer alltför mycket av en vara/tjänst att produceras.

#### 4.1.5 Politikmisslyckanden och rent-seeking

Mest känd är *public choice*-skolans analys av s.k. *politiska misslyckanden* (för översikt se Mueller, 2003). Utifrån detta perspektiv präglas den politiska processen i betydande utsträckning av inflytande från särintressen och kortsiktighet, vilket blockerar effektiva regler och istället leder till överreglering. Att särintressen kan förväntas få oproportionerligt stort inflytande förklaras i huvudsak av att olika grupper i samhället har olika förmåga att organisera sig och påverka politiken. Det är mer intressant att organisera sig om fördelarna kan gynna ett fåtal rejält, jämfört med om fördelarna sprids ut på många. Exempelvis kan producentintressen hos ett fåtal etablerade storföretag och exportindustrier förväntas få större inflytande än de intressen som delas av ett större antal utspridda småföretag. Riktigt breda intressen som konsumenter och skattebetalare riskerar att förbli helt oorganiserade.

Följden är att förstnämnda grupper kan förväntas få ett oproportionerligt stort inflytande på den politiska processen och regelskapandet (se Peltzman, 1976). Inte sällan sker detta i symbios med den byråkrati som är satt att administrera reglerna i fråga. Dessa utgör i sig ett särintresse som värnar om existerande regelsystem. Ett av de mest kända bidragen i denna forskning är ekonomipristagaren George Stiglers (1971) s.k. *capture-teori*, som visar att företag och organisationer ofta lyckas "fånga" eller överta inflytandet över regleringsmyndigheterna eller andra offentliga organ och få dessa att inskränka konkurrensen eller på andra sätt gynna särintressen.

## 5. TVÅ STARKA ARGUMENT FÖR MER EXPERIMENTELL POLICY I SVERIGE

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det finns två starka argument för att implementera en mer experimentellt orienterad policy i Sverige. Det första argumentet är



att vi i dagsläget har en tämligen vag uppfattning om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Dvs. på vilka grunder sker prioriteringar inom t.ex. främjandesystemet? Experiment – med rätt utformat ramverk – kan resultera i både effektivare främjandesystem och fler innovationer genom att experimentell policy främjar lärande inom policysystemet. Det andra argumentet är att en accelererande teknikutveckling, i kombination med betydande osäkerhet, ställer högre krav på policyanpassning och utveckling. Experimentell policy är ett verktyg för att accelerera policyutvecklingen på ett sätt som sannolikt både är kostnadseffektivt och innebär begränsad risk.