

Innovasjon i offentlig sektor og

samfunnsøkonomisk lønnsomhet

En guide, utvalgte eksempler og en kartlegging av effektstudier

**Menon publikasjon nr. 72/2016**

Av Leo A. Grünfeld, Markus Bugge (Nifu), Torbjørn Bull Jensen, Per Botolf Maurseth (BI), Erland Skogli

# Sammendrag

**Om innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Denne rapporten handler om hvordan man kan verdsette innovasjon i offentlig sektor, fra et samfunnsøkonomisk lønnsomhetsperspektiv. Rapporten består av 3 deler pluss en enkel guide for de som ønsker å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i et innovasjonsprosjekt i offentlig sektor. **Del 1** handler om hva innovasjon i offentlig sektor er, hvor mye det innoveres og hvordan innovasjon skaper samfunnsøkonomiske verdier. Denne delen er i all hovedsak konseptuell. **Del 2** presenterer et rammeverk for samfunnsøkonomiske analyser av innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Denne delen presenterer det faglige grunnlaget bak guiden. I tillegg inneholder denne delen også en presentasjon av praktiske case der vi anvender rammeverket får å vise hvordan det fungerer. **Del 3** inneholder en relativt kortfattet gjennomgang av forskningslitteratur som fokuserer på effekten av innovasjonsarbeid i offentlig sektor. Vi fokuserer på studier på både landnivå og sektornivå. I dette kapittelet presenterer vi også to helt nye empiriske analyser av effekter av innovasjon. Dette har vært nødvendig for å fylle ut et tomrom i den eksisterende litteraturen. Sist men ikke minst inneholder del 3 en vurdering av politikkanbefalinger basert på studien.

**Mer innovasjon i offentlig sektor vil nesten alltid lønne seg**

Er det mangel på innovasjon i offentlig sektor i Norge? I denne rapporten vurderer vi dette spørsmålet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, og det raske svaret er **ja**. Det som finnes av relevante kartlegginger og studier peker mot dette svaret. I denne studien presenteres en ny empirisk analyse basert på europeiske data for innovasjon i offentlig sektor hentet inn gjennom Innobarometer 2010. Analysen bekrefter at satsing på innovasjon skaper markant høyere tilfredshet hos brukerne av offentlige tjenester.

Mange tar for gitt at innovasjon og nyskaping er et gode for samfunnet, men innovasjon har også en kostnadsside, og langt fra alt innovasjonsarbeid fører frem til mål. Å sette av ressurser til innovasjon i ulike deler av offentlig sektor er bare lønnsomt dersom ressursene kaster mer av seg gjennom innovasjon enn gjennom alternativ bruk. Det lengre svaret på spørsmålet er derfor **ja**, **men** bare dersom hver enkelt aktør i offentlig sektor vurderer hvor lønnsomt eller bærekraftig dette arbeidet blir for samfunnet.

I litteraturen pekes det på at det utføres mye innovasjonsaktivitet i offentlig sektor i nordiske land, men at mye av denne aktiviteten er inkrementell og forsiktig. Litteraturen fremhever også at det er en manglende systematikk og profesjonalitet rundt innovasjon i offentlig sektor.

**En guide for å finne lønnsomme prosjekter i offentlig sektor**

For å bistå offentlig sektor i slike vurderinger inneholder denne rapporten en guide for samfunnsøkonomisk verdsetting av innovative tiltak, der usikkerhet er en viktig faktor. Guiden er basert på det rammeverket som staten anbefaler i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser, men den utvider rammeverket slik at det egner seg bedre til å vurdere innovasjonsprosjekter i offentlig sektor. Guiden passer også rett inn som en integrert del av KS sitt veikart for tjenesteinnovasjon.

**Innovasjon i offentlig sektor: Mer enn «best practice»**

I Produktivitetskommisjonens første rapport (2015) er det satt av over 100 sider til drøfting av effektivisering og produktivitet i offentlig sektor (Kapittel 15-18). I all hovedsak fokuserer rapporten på hvordan man kan øke produktiviteten ved at flere tar i bruk de beste metodene man kjenner til (best practice). Dette handler derfor om spredning av løsninger og omtales gjerne som gevinster gjennom imitasjon. Det foreligger en lang rekke utredninger som påviser gevinstpotensialet gjennom imitasjon i offentlig sektor, men disse omhandler bare i begrenset grad innovasjon.

«Innovasjon i offentlig sektor» defineres i denne rapporten som:

*«En ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som utvikles i offentlig sektor eller tas i bruk av en offentlig aktør for første gang»*

Imitasjon dekker bare den delen av innovasjonsbegrepet som handler om å ta noe i bruk for første gang, ikke det som handler om utvikling av noe nytt. Når kommisjonen en sjelden gang omtaler innovasjon i offentlig sektor knyttes dette nærmest utelukkende til innovative offentlige anskaffelser og mangel på insentiver til innovasjon i offentlig sektor. Produktivitetskommisjonen tar dermed ikke tak i offentlig sektors egen innovasjonsevne som kilde til produktivitetsvekst og økt velferd i det norske samfunnet.

Hva er egentlig forskjellen mellom et innovasjonsprosjekt og et vanlig investeringsprosjekt i det offentlige? Hensikten med å innovere er å skape større samfunnsmessige verdier på sikt. Det innebærer at man forventer høyere avkastning eller bærekraft på investeringer i innovasjonsprosjekter enn i andre prosjekter, enten gjennom å redusere kostnader eller gjennom å øke nytten. Ettersom innovasjonsprosjekter baserer seg på metoder og teknologier som er mer eller mindre ukjente, vil slike prosjekter ha høyere risiko enn et vanlig investeringsprosjekt. Guiden i denne rapporten diskuterer også strategier for å legitimere og håndtere en slik nødvendig grad av risiko.

**Innovasjonsarbeid skaper lærende organisasjoner**

Innovasjon i offentlig sektor dekker et bredt spekter av aktiviteter: Fra små endringer i hvordan man organiserer daglige arbeidsrutiner i en kommunal omsorgsinstitusjon til introduksjon av nye store datasystemer for håndtering av skatteinformasjon i stat og kommune. Det finner sted innovasjon i alle deler av offentlig sektor, men omfanget og intensiteten varierer enormt, fra prosjekter med neglisjerbare kostnader og en varighet på noen dager, til store reformer med milliard-budsjetter som går over flere år. Er prosjektet lite, bør man begrense arbeidet med å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Er det stort, bør det gjennomføres en full samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyse.

Det er viktig å stille **lave** krav til vurdering av lønnsomhet i **små innovasjonsprosjekter** fordi innovasjonsarbeid i seg selv skaper lærende organisasjoner. Forskning om innovasjon og læring i økonomien fremhever i økende grad organisasjoners evne til å absorbere og tilpasse seg ny kunnskap og nye løsninger. En rekke studier av produktivitetsvekst og konkurranseevne viser at de som driver aktivt med FoU og innovasjon selv også lærer mer av andre. Det er derfor grunn til å forvente at innovasjonsarbeid, uavhengig av egen lønnsomhet, øker evnen til å følge «best practice». Kommunene og staten bør derfor bidra til å sikre en viss innovasjonsaktivitet hos de fleste offentlige aktører, gjennom aksept, tillit og handlingsrom for eksperimentering; gjennom finansiell støtte til slike prosjekter, eller gjennom målstyring.

**Samfunnsøkonomi: Mer enn kommune- og etatsøkonomi**

En vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i et prosjekt skal ta høyde for den økte nytten som skapes for organisasjonen og dens brukere/kunder. I tillegg skal analysen ta hensyn til den økte nytten som skapes for andre aktører i samfunnet gjennom læring og indirekte påvirkning. Det er dette samfunnsøkonomer kaller eksternaliteter. Dette er et viktig element som ofte glemmes når offentlige aktører setter i gang nye prosjekter. Rapporten påpeker behovet for at slike eksternaliteter i langt større grad enn i dag blir drøftet og forsøkt verdsatt før prosjektet igangsettes.

**Det er fullt mulig å verdsette innovasjonsrisiko**

Den kanskje viktigste innsikten fra denne rapporten er at det er fullt mulig å verdsette innovasjonsrisiko i samfunnsøkonomiske termer, også når offentlig sektor selv innoverer. Med en tydeligere verdsetting av slik risiko vil samfunnsøkonomer lettere kunne legitimere innovasjon i offentlig sektor som kilde til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Vårt rammeverk for verdsetting tar utgangspunkt i 8 egenskaper ved et innovasjonsprosjekt som i stor grad styrer hvor stor innovasjonsrisikoen er, samt hvor sårbar prosjekteieren er for risiko. Vi ser på følgende egenskaper:

1. Prosjektets størrelse sett opp mot den offentlige aktørens budsjettramme
2. Prosjektets fleksibilitet i form av hvor lett det er å stanse prosjektet på veien
3. Prosjektets reverserbarhet, som forteller i hvilken grad man kan gå tilbake til gammel løsning ved behov
4. Prosjektets innovasjonsgrad: Om dette er nytt for den offentlige aktøren, eller nytt for alle
5. Prosjektets forankring og incentivering: Om det har støtte hos ledelsen og de ansatte føler eierskap
6. Prosjektets åpenhet: Om det er mulig å benytte eksterne leverandører som også tar over risiko
7. Prosjektets risiko knyttet til direkte nytte: Hvor godt er nytten dokumentert
8. Prosjektets risiko knyttet til indirekte nytte (eksternaliteter): Hvor godt spredningen av nytten er dokumentert?

Rapporten går gjennom en rekke eksempler (case) der vi viser hvordan disse egenskapene kan beskrives i praksis og hvordan de oversettes til en risikokostnad.

**Hvordan øke lønnsomheten ved å spre eller redusere risiko?**

Verdsettingen av innovasjonsrisiko basert på disse åtte egenskapene synliggjør det problematiske i at små offentlige aktører setter i gang med større innovasjonsprosjekter på egenhånd. Guiden peker i retning av at små kommuner og etater bør vurdere nøye om det er fornuftig å sette i gang risikofylte prosjekter, og heller bruke ressurser på å identifisere og implementere allerede utprøvde løsninger. Dersom man ønsker å unngå kostnader knyttet til usikkerhet kan følgende tiltak vurderes:

* Prosjektets størrelse og risiko kan reduseres gjennom samarbeid/samfinansiering med andre offentlige aktører.
* Kostnadsrisiko kan kuttes ved at man velger mer kjente og utprøvde løsninger. Dette er særlig viktig i små enheter i offentlig sektor.
* Dersom prosjektet har høy innovasjonsgrad, er det en god ide å benytte eksterne leverandører som tar på seg kostnadsrisikoen. Dette er bare en god løsning dersom det er mulig å returnere til den gamle løsningen, dersom prosjektet skulle feile.
* Gjennom å styrke forankringen i ledelsen og bedre incentivene for de som skal gjennomføre prosjektet reduseres risiko, særlig knyttet til implementering.
* Gjennom å bedre dokumentasjonen av nytteeffekter reduseres risikoen i prosjektet.

**Noen politikkanbefalinger**

Vi trekker frem tre mekanismer som det offentlige kan ta tak i for å øke satsningen på innovasjon og stimulere til bedre innovasjonsarbeid:

1. Det offentlige (primært staten) kan tilby finansielle ressurser som reduserer den offentlige aktørens sårbarhet for innovasjonsrisiko. Dette innebærer at staten går inn og delfinansierer innovasjonsprosjektet for dermed å redusere størrelsen og aktørens sårbarhet.
2. Det offentlige kan tilby kompetanse og utredningskapasitet for å redusere risikoen i selve prosjektet. Dette gjelder både kostnadsrisiko og nytterisiko. Eksempelvis kan staten eller fylkeskommuner tilby prosesskompetanse der aktørene selv ikke har erfaring fra gjennomføring av slike prosjekter. Et alternativ til å tilby kompetanse og utredningskapasitet er å fasilitere samhandling og læring mellom aktører i offentlig sektor. Gjennom erfaringsutveksling og kunnskapsspredning kan prosjektrisikoen dras markant ned.
3. Det offentlige kan også tilby at prosjektene blir gjennomført i enheter innen det offentlige som har bred og solid erfaring med gjennomføring av innovasjonsprosjekter. Hverken staten eller fylkeskommuner har i dag slike enheter. Difis rolle er i hovedsak veiledende og man åpner i liten grad for at ansatte i Difi skal kunne gå aktivt inn i gjennomføring av innovasjonsprosjekter over tid. I Danmark har man Mindlab som har blitt tildelt denne rollen.

I denne rapporten viser vi at det norske virkemiddelapparatet er dårlig utviklet på alle disse tre områdene. Dagens ordninger for medfinansiering fungerer ikke optimalt (eksempelvis OFU-ordningen). Vi anbefaler at man i Norge vurderer om et senter av samme type som Mindlab bør opprettes.