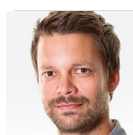


Politikk uten prioriteringer

Norge står ved et veiskille i møtet med dagens samfunnsutfordringer som omstilling fra oljeøkonomien, klima og digitalisering. Denne artikkelen vurderer regjeringens veivalg slik de fremgår av perspektiv- og industrimeldingene.



HÅKON ENDRESEN NORMANN,
postdoktor,
Universitetet i Oslo
h.e.normann@tik.uio.no



MARKUS M. BUGGE,
forsker, NIFU
markus.bugge@nifu.no

Norsk økonomi står overfor store utfordringer i tiden fremover. Perspektivmeldingen som kom tidligere i år, tegner et bilde der statens utgifter vil øke som følge av eldrebølgen, samtidig som inntektene synker som konsekvens av svekket etterspørsel etter norsk olje og gass. Dersom vi tar økt digitalisering og automatisering i arbeidslivet med i dette bildet, vil det i sum representere et stort behov for omstilling i industrien generelt, og i petroleumssektoren spesielt.

Behovet for omstilling har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Et søk i nyhetsarkivet Retriever viser at antall oppslag som inneholder ordet «omstilling», er mer enn firedoblet i løpet av de siste åtte årene, fra 1836 oppslag i 2008 til 7589 i 2016. I perspektivmeldingen alene nevnes «omstilling» 112 ganger.

Perspektivmeldingen slår fast at norsk økonomi står overfor betydelige utfordringer i tiden fremover, og at disse krever kloke veivalg. Men hvilke veivalg er det regjeringen tar? Kan industrimeldingen angi en politikk som kan møte utfordringene og gripe mulighetene knyttet til digitalisering og energiomstilling?

For å ha en ramme for å beskrive hva vi mener kjennetegner regjeringens politikk, vil vi gi et lite overblikk over ulike typer innovasjonspolitikkk ifølge toneangivende litteratur på feltet.

Tre generasjoner innovasjonspolitikkk

Johan Schot og Ed Steinmueller, begge ved

SPRU (Science Policy Research Unit) ved Universitetet i Sussex, mener innovasjonspolitikken har utviklet seg gjennom tre generasjoner:

Første generasjons innovasjonspolitikkk vokste frem på 1960-tallet, den fokuserte i hovedsak på offentlig støtte til forskning og teknologiutvikling begrunnet i markedssvikt og var basert på en antakelse om at økt forskning også fører til mer innovasjon. Dette blir gjerne omtalt som den lineære innovasjonsmodellen, hvor forskning driver teknologisk utvikling og kommersialisering.

Andre generasjons innovasjonspolitikkk vokste frem på 1990-tallet: Den la til grunn at innovasjon ikke alltid springer ut av forskning, men like ofte er drevet av etterspørsel, behov og impulser i markedet.

også å bidra til å endre etablerte systemer, som for eksempel energisystemene. Det er da viktig ikke bare å stimulere til oppskalering av nye teknologier og løsninger, men også samtidig å styrke etterspørselen etter nye løsninger og ikke minst svekke stillingen til etablerte systemer.

Mariana Mazzucato og Carlota Perez, fra henholdsvis University College London og London School of Economics, mener at det er myndighetene som må drive frem slike systemendringer. Da er det ikke tilstrekkelig med innovasjonspolitikkk innrettet mot å korrigere markedssvikt og/eller systemsvikt, det offentlige må endre spillereglene og gi en retning på innovasjonsprosessene, slik at ressurser omdirigeres i favor av nye løsninger som adresserer presserende samfunnsutfordringer.

“det offentlige må endre spillereglene og gi en retning på innovasjonsprosessene”

Her ble offentlig støtte til nettverk og næringsklynger viktige virkemidler for å skape innovasjon. Denne formen for innovasjonspolitikkk skulle korrigere for systemsvikt, i form av manglende samspill, interaksjon og læring på tvers av aktører som produsenter, underleverandører, forskere og sluttbrukere.

Mer innovasjon gir ikke nødvendigvis alltid bare positive resultater. Noen innovasjoner fører til flere problemer enn de løser, og mange slike innovasjoner har bidratt til dagens massekonsum og fossilavhengighet. Schot og Steinmueller mener derfor at en tredje generasjons innovasjonspolitikkk må innrettes mot de store samfunnsutfordringene som eldrebølge, global oppvarming og mennesker på flukt. Målet for en slik innovasjonspolitikkk kan ikke bare være økt produktivitet, men

Hva foreslår så regjeringen?

Hvordan passer så den innovasjonspolitikken som regjeringen foreslår i perspektiv- og industrimeldingene, inn dette bildet? Både perspektivmeldingen og industrimeldingen legger til grunn at etterspørselen etter norsk olje og gass vil avta i tiden fremover. Meldingene er derimot uklare om hvilke konsekvenser dette bør få for norsk petroleumspolitikkk. Perspektivmeldingen legger til grunn at risikoen for å investere i ulønnsomme prosjekter på grunn av økt konkurranse fra fornybar energi og en vellykket internasjonal klimapolitikkk er noe oljeselskapene selv tar høyde for når de vurderer investeringsbeslutninger. Det er med andre ord markedet selv som skal håndtere denne risikoen. Dette er problematisk på minst to måter: For det første forutsetter dette at børsnoterte selskaper

Meld. St. 27

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Industrien – grønnere, smartere
og mer nyskapende

Industrimeldingen

Regjeringen la i slutten av mars fram Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*, som den beskriver som «den første industrimeldingen siden 1981». Den skal legge grunnlaget for en politikk med det overordnede mål at «Norge skal være en ledende industrinasjon». Det skal, som tittelen angir, skje ved å «satse grønnere, smartere og mer nyskapende». Meldingen går gjennom ulike industrisektors utfordringer og muligheter særlig som følge av klimautfordringen, ny teknologi, roboter og digitalisering. Meldingen har et eget kapittel om forskning og innovasjon.

“Meldingen er derimot langt mindre tydelig på hvordan det offentlige skal bistå bedrifter som vil gå helt eller delvis inn i nye næringer”

tar beslutninger basert på like lange perspektiver som staten. For det andre tar staten en stor del av risikoen blant annet gjennom leterefusjonsordningen på norsk sokkel.

Industrimeldingen understreker at innovasjonspolitikken vil være viktig for å gjøre norsk næringsliv bedre rustet for å møte utfordringene. Et gjennomgående tema er at det offentlige må legge til rette for *mer* innovasjon. Det skal skje gjennom økt støtte til forskning og utvikling, men også ved å støtte opp under andre deler av innovasjonssystemet, eksempelvis ved å legge vekt på det offentlige som krevende kunde.

Regjeringen vil altså at offentlige anskaffelser skal være en drivkraft for innovasjon og omstilling i norsk økonomi. For at offentlige anskaffelser skal kunne bidra til omstilling av petroleumssektoren, som er én av de to store utfordringene som meldingen skal svare på, mener regjeringen primært at det kan skje ved å effektivisere regelverket slik at offentlige anskaffelser blir enklere. Meldingen sier imidlertid lite om *hva* det offentlige skal kjøpe inn. Formålet er å stimulere til mest mulig innovasjon, uten at det spesifiseres hva slags større problemer eller områder denne innovasjonen skal dreies mot. Dette er en type innovasjonspolitik som vi med Schot og Steinmueller kan karakterisere som andre generasjons innovasjonspolitik.

Mer innovasjon innenfor etablerte sektorer vil ikke nødvendigvis føre til omstilling til nye sektorer. Dette kommer tydelig frem i industrimeldingens behandling av petroleumssektoren. Her skisseres to driftsstrategier for å møte utfordringene denne sektoren står overfor. Den første handler om å spisse og forbedre eksiste-

rende aktivitet når markedet endres. Den andre innebærer en orientering mot nye markeder (diversifisering). Industrimeldingen foreslår mange tiltak for å bistå bedrifter som følger den første strategien. Meldingen er derimot langt mindre tydelig på hvordan det offentlige skal bistå bedrifter som vil gå helt eller delvis inn i nye næringer. Meldingen svarer med andre ord primært på *hva* det offentlige kan gjøre for omstilling *i*, men ikke så mye om omstilling *av*, petroleumssektoren.

Hva bør regjeringens politikk være?

Linjen som er valgt i omstillingsarbeidet, kan ses som en naturlig forlengelse av regjeringens næringspolitikk. Denne har et betydelig innslag av generelle og næringsnøytrale virkemidler, og et ønske om å ikke blande seg inn i markedet. Regjeringen sverger i stor grad til skattelette og næringsnøytral støtte til forskning og utvikling. I tillegg satses det på næringsklynger og samhandling på tvers av ulike typer aktører. Den angir imidlertid ingen retning for det forestående omstillingsarbeidet.

“Et gjennomgående tema er at det offentlige må legge til rette for *mer* innovasjon”

Å unnlate å velge nye satsingsområder er samtidig et valg om å videreføre vår spesialisering innenfor gårsdagens fossile teknologi og forbruk.

Olje og gass er blant de næringene som mottar mest midler gjennom våre åpne støtteordninger til næringsrettet forskning. Samtidig er olje og gass blant de områdene

som bruker mest forskningsressurser totalt i Norge. I 2015 ble det brukt mer enn tre ganger så mye på forskning på olje og gass som på fornybar energi. Ser vi kun på næringslivet, er forskning innen olje og gass nesten ti ganger større enn innen fornybar energi. Til tross for en ventet nedgang i forskningen på olje og gass i 2015, ser vi ingen tilsvarende økning innen fornybar energi.

Men regjeringens foreskrevne medisin har gått ut på dato. Dagens omstillingspolitikk synes å henge igjen et sted mellom første og andre generasjons innovasjonspolitik. En slik politikk er i utakt med hva den internasjonale forskningslitteraturen sier om hvordan innovasjonspolitikken bør innrettes om den skal adressere store samfunnsutfordringer.

Dersom regjeringen reelt ønsker å bidra til omstilling av petroleumssektoren, bør den ikke begrense tiltakene til generell næringsutvikling og økonomisk vekst. Et grønt skifte fordrer mer systemiske innsatser, blant annet å legge aktivt til rette for og etterspørre bærekraft i forbruksmønstre, bygg og anlegg, smarte byer og infrastruktur; kortreist matproduksjon; grønne arbeidsplasser og grønn profil på forvaltningen av oljefondet. Det krever også at det eksisterende institusjonelle regimet som er bygget opp rundt olje og gass desta-

biliseres, blant annet gjennom en omstilling av utdannings- og forskningssystemet.

I stedet for å foreskrive gårsdagens medisin bør regjeringen heve blikket og utvide innovasjonspolitikken for å gi arbeidet mot et grønnere samfunn en tydeligere retning, bredere forankring og større gjennomslagskraft. 🌱