

# Norsk IT-politikk: visjon eller virkelighet?

av Trond Buland

**Norsk IT-politikk har i tiår vært dominert av forestillingen om en informasjonsteknologisk revolusjon som på godt og ondt vil omforme samfunnet. Dette har medført ambisiøse, tverrsektorielle satsinger med tilhørende koordinerings- og styringsproblemer. Tenkningen omkring IT har dessuten vært preget av "overselging". Sentrale spørsmål knyttet til denne teknologiens egenart og rolle har heller ikke vært tema for debatt.**

Utallige ganger de siste 10 - 20 årene har vi blitt fortalt at vi lever midt oppe i en teknologisk omveltning. Mens de revolusjonære bevegelser i den vestlige verden har mistet mye av sin oppslutning, har den revolusjonære retorikk blitt stadig mer påfallende for informasjonsteknologien. Så å si daglig presenteres vi for visjonen om en samfunnsmessig revolusjon drevet fram av en informasjonsteknologisk utvikling, en revolusjon som vil berøre oss alle. Dette har vi altså stått midt oppe i de siste 20 årene. Alt ifølge profetene, den revolusjonære eliten. Hvordan har det offentlige Norge møtt denne utfordringen? Her vil jeg søke å belyse noen sider av dette, i hovedsak basert på erfaringer fra det som ble kjent som "Nasjonal handlingsplan for informasjonsteknologi".

## Den Store Planen

Denne planen er så langt den største og mest ambisiøse offentlige satsingen på IT, eller teknologi i det hele tatt, i Norge. Med et årlig budsjett på én milliard kroner per år i perioden 1987 til 1990, overgikk denne satsingen tilsynelatende alle tidligere teknologisatsinger i Norge. Riktignok var mesteparten eksisterende midler som ble benyttet til IT og beslektede tiltak. De "friske midlene" utgjorde ved starten av planperioden ca 300 millioner kroner årlig, også det en betydelig satsing.

Også når vi ser på Handlingsplanens nedslagsfelt, var dette en stor plan, på mange måter den mest ambisiøse i hele OECD-området: Det var en satsing som tilsynelatende berørte alle departementers ansvarsområde, og følgelig hele Norge; fra fiskebåten, via skole, utdanning og kultur til tungindustrien. Dette var planen som skulle føre Norge inn i "informasjonssamfunnet". Hva ble så resultatet? Hva kan vi lære av denne handlingsplanen? En rekke ting selvsagt; om politikk, om teknologi, om forskning og administrasjon av forskning, om industri og industripolitikk. Her vil jeg konsentrere meg om lærdommer som også kan ha en viss relevans for nåværende og framtidig arbeid med IT på forskningspolitisk plan.

## Politisk kraft og uklarhet

IT-planen demonstrerte for det første til fulle informasjonsteknologiens politiske kraft: Ved å alliere seg med informasjonsteknologien og dens postulerte samfunnsomformende kraft, ble det mulig for aktører som befant seg relativt langt fra maktens sentrum å initiere den store satsingen. Planens opprinnelse finner vi i liten grad i departementer og forskningsråd. Snarere ble den født i forsknings- og utdanningsinstitusjonene i allianse med den norske IT-industrien. Disse aktørene ble forvandlet til potente politiske aktører, primært som en følge av at de kunne framstå som de som med størst troverdighet talte informasjonsteknologiens sak. De talte på vegne av den teknologiske utviklingen. På et tidspunkt da tanken om store sentralstyrte samfunnsplaner hadde mistet sin politiske appell, greide disse "ikke-politiske" aktørene å overbevise norske politikere om at det var nettopp en stor plan man trengte.

For det andre demonstrerte konstruksjonen av IT-planen den fundamentale uklarheten i denne teknologiens karakter, hva IT er og kan gjøre med samfunnet. Planens form bar preg av at den ble til i skjæringspunktet mellom to visjoner om informasjonsteknologiens samfunnsmessige rolle. Idealtypisk kan disse to visjonene beskrives som henholdsvis IT for

modernisering av tradisjonell industri, altså den i Norge så velkjente automatiserings- eller reguleringsteknologiske visjonen, og IT for et nytt samfunn; informasjonssamfunnet. IT sees som en fleksibel teknologi som kan gi opphav til ulike former for anvendelse og kursendringer i samfunnsutviklingen. Disse to visjonene gir i utgangspunktet grunnlag for ulike satsinger, og konflikten mellom dem kom aldri eksplisitt til uttrykk og ble aldri forsøkt avklart på noen måte i Norge. IT-planen bar derfor preg av å ivareta begge hensyn, en relativt begrenset industriell automatiseringsplan, og en plan med brede samfunnsomformende ambisjoner. Planen søkte dermed å favne alt. En følge av dette var at svake, lite gjennomtenkte og ofte lite "helhjertede elementer" også ble inkludert i planen.

## Koordineringsvansker

For det tredje og som flere før har påpekt, demonstrerte handlingsplanen de sektorovergrepene planens klare begrensninger. IT-planen omfattet de fleste departementer og en rekke underliggende institusjoner. Ikke uventet bød det på store problemer å få samordnet dette. Det spraket i alle retninger; institusjoner gjorde fortsatt det de før hadde gjort uavhengig av at de med ett var del av en nasjonal handlingsplan. Dette ble også ettertrykkelig påpekt i evalueringen av IT-satsingen i 1990. For enkelte kritikere, deriblant Helge Seip (kronikk i Dagbladet 31. juli 1990), ledet dette til et krav om å tenke nytt og helhetlig i norsk forskningspolitikk. Spøkelset "den segmenterte stat" med "småkonger" uten mulighet for sentral styring og koordinering, ble demonstrert. På en måte ble disse erfaringene fra IT-planen også ett element i det norske forskningsrådssystemets fall. Gjennom å samle alle forskningsråd i en institusjon, håpet man å skape det koordineringsredskapet som IT-planen så sårt trengte.

IT-planen demonstrerte ganske riktig det segmenterte forskningssystemets begrensninger, eller snarere den sentrale samfunnsplanleggingens begrensninger. Samtidig viste planen også systemets sterke sider. Man fikk gode delsatsinger, satsinger med synlige og viktige resultater. Det som sviktet, var først og fremst av styringsmessig art; den sentrale ledelse og kontroll fungerte aldri. På en måte kan en si at dette først og fremst var et problem for dem med sentrale styringsambisjoner siden flere av delsatsingene gikk helt utmerket, selv uten sterk sentral styring.

Derimot var resultatene på de områdene som ble inkludert i planen primært for å tilfredsstille ønsket om en tverrsektoriell satsing, dårligere. Her finner vi de mislykkede og svært haltende satsingene. Dette gjelder for eksempel hele distriktssatsingen.

I forlengelsen av dette kan en kanskje spørre om det segmenterte forskningssamfunn også har positive trekk. Kan ikke segmentenes styrke også utnyttes positivt for å frambringe satsinger som har nær kontakt med det som oppleves som relevant fra "grasrota" i det enkelte segment? Er ikke eksempelvis en "snever" IT-plan for utdanning vel så god som en "IT-utdanningsplan" som på død og liv skal koordineres med for eksempel en IT-plan for fiskeflåten, på grunn av et overordnet politisk ønske? Særlig gjelder dette når man ikke har uttalte og opplevde behov i de samfunnssektorer som berøres av planen. Kanskje kan kompetente "småkonger" med godt kjennskap til sitt eget segment være like effektive som en eneveldig hersker?

## Revolusjonær retorikk

For det fjerde, demonstrerte IT-planen nok en gang det som blant erfarne selgere burde være en etablert sannhet, men som dessverre ikke er det: Overselging er farlig. I forbindelse med IT-planen handlet det mest utpregede eksemplet på slik overselging om arbeidsplasser. I et tidlig dokument på veien til den endelige planen, lofte norsk IT-industri at en slik satsing ville føre til 60.000 nye arbeidsplasser i Norge. En rekke norske IT-eksperter var sterkt kritiske til dette. Problemet med denne prognosen var de forventningene som ble skapt. Politikerne forventet resultater allerede før planperioden var over. Når man i samme periode opplevde at flaggskipet i norsk dataindustri gikk under, samtidig som den øvrige industrien heller ikke kunne framvise noen vekst, ble disse 60.000 arbeidsplassene etter hvert en hodepine.

For det femte, demonstrerte IT-planen at intensjonserklæringer er bra og nødvendig, men de må ikke forveksles med en realistisk og operasjonell plan. IT-planen var i utgangspunktet en politisk intensjonserklæring om IT-satsingen. Den manglet klart definerte målsettinger og et sett virkemidler for å nå disse målene. En rekke eksisterende tiltak ble inkludert i planen,

primært for å gi inntrykk av en bred plan som omfattet hele samfunnet, og ikke som et målrettet ledd i noe som helst. Det dominerende planleggingsprinsipp bak konstruksjonen av planen var addisjon. Og heller ikke i løpet av planens levetid var man i stand til å framlegge en operativ strategi som utdypet intensjonserklæringen. IT-planen ble kort og godt aldri en "plan".

## Har vi lært noe?

IT-planen ble etterfulgt av en periode med langt mindre sentralisert aktivitet. Ulike departementer kjempet om hvem som skulle få lov til å være det sentrale "IT-departement", og IT-satsingen ble videreført i relativ stillhet innenfor flere mindre "segmenterte" planer. På noen av disse områdene, for eksempel utdannings- og infrastrukturensiden, oppnådde man gode resultater. Norge er i dag det land i verden som har høyest grad av Internett-tilgang for høyere utdanningsinstitusjoner. Den videregående skolen kommer snart etter. Dette skjer uten store ord om nasjonale satsinger, men med mye målbevisst arbeid der det teller.

I dag ser vi imidlertid at det nasjonale aspektet dukker opp igjen. IT blir igjen gjort til en overordnet politisk sak. Et statssekretærutvalg har lagt fram en rapport, "Den norske IT-veien. Bit for bit". Her søker man igjen å utmeisle en nasjonal strategi for IT. Det er selvsagt positivt siden IT er av betydning for hele nasjonen og vi så avgjort trenger en IT-politikk. Problemet er bare at man på nytt lanserer intensjonserklæringer i stedet for tiltak og handling. Den siste rapporten representerer nok en gang en samling gode ønsker uten konkrete planer om hvordan vi skal nå målsettingene. Men det er mulig at dette er alt et slikt dokument kan og bør være; utformingen av konkret handling må uansett overlates til dem som vet hvor skoen trykker. Likevel er det skuffende at et såpass omfattende dokument inneholder så lite ut over overordnede og relativt luftige intensjoner. I den grad vi kan snakke om en strategisk planleggingsmetode bak dette dokumentet, er det nok en gang addisjonsprinsippet vi ser. Rapporten har i hovedsak form av en oppsummering av alt som handler om IT. De vanskelig valg og beslutninger om retning, prioriteringer og innhold, er i liten grad til stede. Viktige spørsmål i denne forbindelse er: Hvilken informasjonsteknologi vil vi ha, og hvilket samfunn ønsker vi at teknologien skal hjelpe oss å realisere? Ønsker vi at IT skal gi oss et modernisert industrisamfunn, eller noe kvalitativt nytt, "informasjonssamfunnet"? Svaret på disse spørsmålene ville i sin tur gitt viktige føringer på hvor tyngdepunktet i en ny IT-satsing bør, må og skal ligge.

Nok en gang ser vi klare tilløp til overselging av informasjonsteknologiens samfunnsomformende potensial. Mulighetene ved teknologien blir til dels ganske kritikkøst framhevet, IT blir igjen en tryllestav som kan, skal og vil omforme Norge på alle områder. IT er medisinen som skal løse alle våre problemer. Språkbruken er revolusjonær teknologioptimistisk, visjonene er like store som de er overordnede, for noen ganger å snuble og bli til flokler. Det nødvendige innslag av skepsis, av teknologikritikk og påpekingen av hva informasjonsteknologien ikke kan hjelpe oss med, mangler. Og en savner en påpeking om at endringer tar tid. Samfunnsendring er, nå som før, en langvarig prosess. Informasjonsteknologien forandrer ikke dette med ett slag.

## Visjoner og tryllestaver kontra målrettet arbeid

Ett grunnleggende problem i svært mye av den vestlige verdens politikk på IT-området de siste 20 årene er tendensen til å se ny teknologi som sosiale tryllestaver, verktøy som raskt vil skape endring. Visjonene om hvilke endringer denne teknologien kan gi opphav til, og hvor raskt disse vil inntreffe, har ofte vært preget av betydelig teknologideterminisme: "utviklingen uansett, teknologien er en naturkraft som omformer oss og samfunnet vårt, enten vi vil eller ikke".

Ved å skape overdrevne forventninger om hva en teknologi kan og skal gjøre, blir skuffelsen desto større når dert viser seg at grunnleggende samfunnsproblemer ikke lar seg løse ved et trylleslag, heller ikke når tryllestaven heter informasjonsteknologi. Dette betyr ikke at jeg argumenterer for at informasjonsteknologi ikke er viktig. Tvert imot. Det jeg ønsker er en større grad av nøkternhet, også stilt overfor viktige teknologiske utviklingstendenser. Målrettet arbeid i det små og stille, kan være en god måte å møte slike utfordringer på som ambisiøse og luftige "sektorovergripende" "nasjonale" "handlingsplaner"?

*Trond Buland er forsker ved SINTEF IFIM i Trondheim. Artikkelen bygger i sin helhet på hans doktoravhandling: Den store planen. Norges satsing på informasjonsteknologi 1987 - 1990, STS rapport nr. 27, Senter for teknologi og samfunn, NTNU.*

Artikkelen er publisert i *Forskningspolitikk* nr. 3/96. *Forskningspolitikk* utgis av [Norsk institutt for studier av forskning og utdanning \(NIFU\)](#), og er et fagblad om forskningspolitiske spørsmål som kommer ut fire ganger i året. Henvendelser kan rettes til redaksjonens e-postadresse, [fpol@nifu.no](mailto:fpol@nifu.no).