

Möte med USA: s vetenskapsrådgivare, Erica Thomas, 2012-03-01

Den här kortrapporten är en del av Tillväxtanalys löpande omvärldsbevakning, för ytterligare frågor kontakta Carl Jeding, Tillväxtanalys Peking.

Deltagare: Vetenskapsrådgivare från USA, Danmark, Storbritannien, Slovenien, Belgien, Frankrike, Polen, Spanien, Finland, Italien, Nederländerna, Frankrike, Norge, Schweiz, Israel samt personal från EU-delegationen vetenskaps- och handelsavdelningar.

I samband med det ordinarie S&T Counsellors-mötet hade EU-delegationen (på förslag från Sverige) bjudit in Erica Thomas, vetenskapsråd vid USA: s ambassad för att berätta om den ”High level innovation dialogue” som USA för med Kina.

Upprinnelsen till den amerikansk-kinesiska innovationsdialogen var den medel- och långsiktiga plan för vetenskap och teknik som Kina antog 2006, och som sträcker sig till 2020. Planen fick relativt liten uppmärksamhet i USA när den antogs, men innehöll en hel del kraftigt tekniknationalistiska inslag som också påverkade handelsfrågor.

2009 utfärdade den kinesiska regeringen det s.k. ”cirkulär 618” enligt vilket offentlig upphandling i Kina skulle kopplas till ett antal upprättade kataloger över produkter och tillverkare, i syfte att stärka inhemsk innovation. Detta stängde i princip en stor del av den kinesiska marknaden för utländska företag. Frågan om offentlig upphandling och cirkulär 618 togs upp i handelsdialogen mellan USA och Kina och den kinesiska sidan tonade efter hand ned de mest kontroversiella delarna av upphandlingsreglerna, men regleringen var alltså starkt diskriminerande för utländska företag.

I samband med den strategiska och ekonomiska dialog som hölls mellan USA och Kina i april 2010 kom man också överens om att hålla en separat innovationsdialog. Drivkraften från amerikansk sida var att komma ifrån den konfrontationsinriktade diskussionen i handelsdialogen och istället diskutera med Kina hur deras vägval, bortsett från att skapa motsättningar i handelsfrågor, inte var särskilt konstruktiv för att skapa inhemsk innovation. USA ville bredda diskussionen till att inkludera frågor om forskning och vetenskap, och den första innovationsdialogen mellan länderna hölls i oktober 2010.

Dr Thomas, som tidigare varit placerad vid handelssektionen vid USA: s Pekingambassad, beskrev en mycket stor kontrast i samtalsklimat mellan handels och innovationsdialogerna. Medan handelsdialogen ofta karakteriseras av att de båda sidorna turas om att föredra förberedda talepunkter skedde här en verklig dialog.

Det var också ett mycket brett deltagande från olika organisationer och departement på båda sidor. Den kinesiska sidan samordnades av

Datum
2012-03-02

forskningsministeriet (MOST) men innefattade handelsministeriet (MOFCOM), finansministeriet (MoF), ministeriet för de statliga bolagen (SASAC), patentmyndigheten (SIPO), alla myndigheter på vetenskapsområdet etc. Även på den amerikanska sidan var deltagandet mycket brett. Ett antal företag, däribland Microsoft och Huawei, deltog också i dialogen – inte för att vädra missnöje med enskilda frågor utan för att ge konkreta exempel på innovationsfrågor. Detta hjälpte enligt Dr Thomas till att fördjupa diskussionen väsentligt.

Vid President Hu Jintaos besök i Washington D.C. i januari 2011 hade processen och diskussionen tydligt rört sig framåt mellan USA och Kina, och President Hu gjorde utfästelser om att ta bort länken mellan inhemska innovationskataloger och offentlig upphandling.

Under våren 2011 skedde en skarp inbromsning i processen från amerikansk sida, då kongressen kopplade sitt antagande av budgeten till att Vita husets Science and Technology Office inte fick använda sina medel till diskussioner och samarbete med Kina. Trots detta hölls en andra dialog med Kina i maj 2011, vilket följdes upp av en expertdelegationsresa runt i kinesiska provinser. Denna resa beskrev Dr Thomas som extremt framgångsrik då många av provinserna i samband med den efterföljde vad President Hu utlovat på nationell nivå, och tog bort länken mellan inhemska innovationskataloger och offentlig upphandling.

Ett tredje dialogmöte planerades till oktober 2011 men fick ställas in på grund av förnyade inrikespolitiska konflikter över statsbudgeten i USA. Det finns dock goda förhoppningar om att ett tredje möte kan hållas under 2012.

De tidigare mötena har till stor del handlat om skydd för intellektuella rättigheter samt, framför allt, om offentliga upphandlingsregler i Kina. Enligt Dr Thomas är det sannolikt att nästa möte kommer att gå vidare till andra fokusområden. Kanske särskilt standardisering vilket är ett område där Kinas alltmer nationalistiska hållning riskerar att skapa handelspolitiska konflikter inom inte alltför länge.

På frågan om hur man i processen lyckats få bredden av kinesiska aktörer samordnade svarade Dr Thomas att det delvis handlade om att MOST hade en stark position bland de kinesiska ministerierna och därmed kunde ta på sig att samordna dem, också med hjälp av att regeringen (State Council) såg positivt på processen. Det är också fullt tänkbart att processen varit självförstärkande – att MOST i och med innovationsdialogen och sin centrala roll i denna fått en ytterligare stärkt roll bland de kinesiska ministerierna. Därtill handlade det också om en stark och positiv personlig relation mellan Wan Gang (ministern som är chef för MOST) och John Holdren (chefen för Vita husets Science and Technology Office). Att Dr Holdren har egna starka meriter inom vetenskap och innovation framhöll Dr Thomas som en viktig faktor för att vara en trovärdig motpart för kineserna. Detta hade varit mycket svårare om den amerikanska processen ägts av någon som är ”bara” byråkrat, diplomat eller politiker.

På frågan om hur man lyckats samordna den amerikanska sidan och få exempelvis forskningsfolket att delvis underordna sig handelspolitiska hänsyn och vice versa, såg Dr Thomas delvis svaret i Dr Holdrens position – Vita huset har institutionell

Datum
2012-03-02

makt att samordna sakdepartementen, men också i att John Holdren, bl.a. i kraft av sin personliga bakgrund, hade trovärdighet i att presentera en innovationsdialog som en framkomlig väg för att faktiskt åstadkomma positiv förändring i relationen till Kina. Det är dock viktigt att notera att innovationsdialogen inte har ersatt varken de ”rena” forskningssamarbetsdiskussionerna eller handelsdialogen mellan USA och Kina. Dessa fortgår parallellt med innovationsdialogen.

Det pågår fortlöpande en diskussion på den amerikanska sidan om vilken nytta som kommer ut av processen och hur, eller ens om, den bör fortsätta. Det centrala enligt Dr Thomas är att dialogen har ett annat perspektiv än handelsdiskussionerna: det handlar inte i första hand om att gå in i diskussionen med utgångspunkten att få den andra sidan att gå med på eftergifter. Istället är målsättningen att genom dialogen hitta konstruktiva områden för samarbete. Det finns en risk att man gradvis förvandlar dialogen till en ren handelsdiskussion. Om detta skulle ske skulle sannolikt MOST dra sig ur, och då skulle det verkligen förvandlas till en ren handelsdiskussion.

En ytterligare framgångsfaktor som Erica Thomas ville lyfta fram var utbytet på expertnivå, vad som i jargongen kallas ”track 2 meetings”. Vid dessa kan experter och forskare diskutera vad som fungerar och inte i innovationspolitiken. Under hösten 2011 hölls ett större sådant expertmöte på Stanford University där deltagarna särskilt fokuserade på kommersialisering av forskningsresultat. Expertmötena är ett sätt att ta upp diskussionen om potentiellt konfliktfyllda frågor där regeringarna har en ”säkerhetsbuffert” i och med att deltagarna inte är regeringsrepresentanter. Det finns dock, menade Dr Thomas, en asymmetri i att de amerikanska experter och akademiker som deltagit ser sig själva som helt oberoende medan de på den kinesiska sidan står ganska nära regeringen och officiella kinesiska positioner.

En egen reflektion är att USA i och med innovationsdialogen funnit ett sätt att länka samman områden där man har något att erbjuda som Kina verkligen efterfrågar – vetenskapligt samarbete och innovationspolitiskt kunnande – med områden där man vill uppnå förändring i Kina. En sådan sammanlänkning är nödvändig om man ska kunna utnyttja den styrkeposition som vetenskapssamarbete utgör för västvärlden.

Man kan notera att innovationsfrågor togs upp även vid EU-Kina-toppmötet i februari. I kommunikén från mötet diskuteras utbyte av information, best practices etc. Ramen för att diskutera innovationsfrågor med Kina är inom det avgränsade ”Science & Technology-området” både för EU och för Sverige. Det tycks som om Europa är ganska långt ifrån att länka den mer abstrakta policydiskussionen till konkreta frågor om exempelvis immateriella rättigheter eller standardisering, och därmed åstadkomma den koppling till handelsfrågor som USA har förmått i sin innovationsdialog.

Avslutningsvis är det anslående att en förmodligen nödvändig framgångsfaktor för USA varit att ha en ”ägare av processen” som både har trovärdighet inom forsknings- och innovationsfrågor och dessutom kan samordna olika

Datum
2012-03-02

politikområden. Det är inte uppenbart vem som skulle kunna äga en sådan process inom Sverige eller EU.