

Teugmo, 10.12.20

Policy measures should be tested and evaluated based on their capacity to elicit private entrepreneurs` efforts in the search and discovery of new activities that are able to generate value added and to tackle the societal and environmental challenges of our time. (Gianelle & al 2020¹)

Smart spesialisering – hva nå?

Åge Mariussen, Nordlandsforskning

Dette notatet er utarbeidet av seniorforsker Åge Mariussen, Nordlandsforskning, på oppdrag fra KMD. Notatet diskuterer hvor de norske fylkeskommunene står i smart spesialiseringsarbeidet. Hvordan kan vi bruke smart spesialisering inn i arbeidet med nye regionale planer/strategier og sammen med bærekraftmålene? Og hva kan Norge lære av utviklingen av smart spesialisering i Europa?

Notatet er ikke en evaluering av hva de norske regionene gjør, det er en kartlegging av hva planleggere i regionene sier de gjør, med referanse til europeiske prinsipper for gjennomføring av Smart Spesialisering.

Smart Spesialisering er en metode (bygd på et sett av teorier) for regional planlegging og innovasjon. Metoden kommer fra EU. I EU blir Smart Spesialisering gjennomført med utgangspunkt i sentrale virkemidler, Strukturfondene, Interreg og Horisont 2020. Smart Spesialisering har blitt en del av EUs utenrikspolitikk. Mange land i Latin-Amerika, Asia og land i Europa som ikke er med i EU anvender prinsippene og metodene, med positiv oppmerksomhet fra EU.

Det foregår eller har vært gjort arbeid med utgangspunkt i Smart Spesialisering på lokalt nivå, som for eksempel Østfold, Gudbrandsdalen, Oppland, Sogn, Hattfjelldal og i Bodø. Noen norske regioner og sub-regioner er med i arbeid relatert til Smart Spesialisering med utgangspunkt i makro-regioner definert av Interreg, som for eksempel Interreg Europa og Østersjø-programmet. Noen norske regioner er også med i arbeid relatert til Smart Spesialisering finansiert av Horisont 2020. Notatet har ingen kartlegging av dette arbeidet.

Notatet viser at vi har 6 – 7 regioner med planleggere som sier at de gjør de riktige tingene, og vi får forsikringer fra andre om at de er på rett vei. Smart Spesialisering ser ut til å være velegnet som strategi for diversifisering i spesialiserte regioner langs kysten. En stor by, Oslo, driver ikke arbeid med utgangspunkt i Smart Spesialisering.

Hvorfor kan Norge lære av utviklingen av smart spesialisering i Europa?

Smart Spesialisering ble skapt i Europa.

EU begynte analysearbeidet med Smart Spesialisering i 2007, med en første implementeringsfase som gikk fra 2012 til 2020. Det resulterte i en håndbok i S3 publisert i 2012, med referanse til nettverk mellom offentlig sektor, økonomiske entreprenører og forskning. Nordland fylkeskommune, tett fulgt av Møre og Romsdal, Agder og andre fylker, som Oppland, ble med inn. I dag er det bare 2 norske regioner som ikke arbeider med Smart Spesialisering

Programmet i EU gikk gjennom en evaluering i 2015 der erfaringer ble summert opp og resultat og svakheter kom på bordet.

En hovedkonklusjon fra EUs evaluering er at Smart Spesialisering i praksis er avhengig av styrken til de regionale institusjonene, inkludert deres evne til å prioritere, organisere og gjennomføre regionalt utviklingsarbeid. Det fins mange slags regioner i Europa, noen er sterke og velfungerende, andre har svakheter. Regionale demokratiske institusjoner kan ha vanskeligheter med å prioritere. Regionale korrupte institusjoner kan ta store beslutninger som går i feil retning. Regional planlegging støtter ofte på «djevlels dilemma». Det fins konflikter mellom motstridende hensyn som ikke har gode og samlende løsninger. Samme hva du gjør er det noe som går galt.

Evalueringene ga innspill til nye måter å organisere det regionale utviklingsarbeidet. Disse innspillene ble fanget opp av Horisont 2020. Smart Spesialisering fortsetter nå inn i den nye perioden etter en justering av kursen. Erfaringene fra den første fasen (2012-2020), evalueringene og eksperimentering med nye løsninger har utløst en institusjonell innovasjonsprosess, der EU eksperimenterer med nye måter å organisere regionalt utviklingsarbeid.

Vi har gått fra S3 (triple helix) til S4 (quadruple helix, eller 4H) kombinert med *sam-skaping av regionale strategier*. Sam-skaping på norsk betyr at vi kombinerer den parlamentariske styringsformen i de gamle fylkes-kommunene med former for direkte-demokrati, der beslutningene blir tatt av dem det angår. I stedet for å sette i gang en regional planprosess med en trans konsensusprosess mellom de «vanlige deltagerne» som produserer et ferdig dokument som så sendes på høring betyr sam-skaping at et bredt 4H nettverk av interessenter får makt ved at de trekkes med i utformingen av strategien fra starten av.

Smart Spesialisering er en praksis for pro-aktivt utviklingsarbeid for å styrke innovasjonsprosesser og framvekst av nye næringer i økonomien. Denne metoden betyr at offentlige utviklingsaktører rykker nærmere inn på de faktiske innovasjonsprosessene i økonomien. Offentlig sektor skal gå fra å være forvalter og støttespiller til store næringer til å bli pådriver for å skape nye næringer.

Smart Spesialisering er et internasjonalt språk som fremmer transnasjonal læring Fordi regioner i ulike land analyserer og forstår seg selv på samme måte, gjennom begrepene som definerer S3, er det mye enklere enn før å samarbeide med andre regioner.

Smart Spesialisering versjon S4 åpner for nye former for nettverks-organisering. Denne praksisen for utviklingsarbeid omfatter også nye, kreative former for politisk organisering, inkludert nedenfra- og opp beslutningsprosesser. Disse prosessene bygger på prinsipper om sam-skaping (co-creation) og direkte demokrati som vi vanligvis forbinder med «den fjerde helixen», altså sivilsamfunnet. Det er

derfor vi nå snakker om S4. Nye muligheter til internasjonalt samarbeid og nye former for politisk organisering i utviklingsarbeidet forsterker hverandre.

Smart Spesialisering forventes å få stor betydning for gjennomføringen av EGD. For den nye EU Kommisjonen er EGDⁱⁱ (European Green Deal) den nye strategien for vekst. Foreløpig er forholdet mellom EDG og Smart Spesialisering uavklart.

A systemic challenge such as the Green Deal needs the mobilisation of all resources and all actors all over Europe. Smart specialisation has exactly this mission: identify new future activities based on the unique characteristics of all places. The transformation of the growth model is a transformation of the specialisation structure of our economies. To avoid fragmentation and capitalise on the diversity of European innovation eco-systems, smart specialisation is a key delivery mechanism for the new growth strategy. It can combine the directionality of the EGD roadmap with the search and co-creation path (entrepreneurial discovery) towards sustainable growth in all regionsⁱⁱⁱ. (Friends of Smart Specialisation 2020)

Europeiske indikatorer for framdrift – hvor står Norge?

Evalueringer av Smart Spesialisering i Europa bygger på 5 kriterier for framdrift i implementeringen, i form av *prinsipper for regionale utviklingsstrategier*¹:^{iv}

1. **Ledelse.** Regionene må etablere institusjonelle ordninger og administrative mekanismer som gjør ledelse og implementering av en regional strategi for Smart Spesialisering mulig.
2. **Analyse.** Strategi og design av policy må bygge på en analyse av områder som har regionale forutsetninger for vekst ut fra regionale forutsetninger. Analysen må utformes av regionene.
3. **Prioriteringer.** Ressurser må prioriteres i henhold til den regionale strategien
4. **Entreprenørielle oppdagelser**^v er grunnlag for samspill mellom private og offentlige investorer i utforskningen av disse områdene. Regionene må utforme incentiver som støtter opp om nye initiativ, på områder der regionen har utviklingsmuligheter.
5. **Private investeringer i nye aktiviteter.** Oppdagelsene forventes å lede til nye aktiviteter i form av private investeringer som legger grunnlaget for verdiskapning og bringer oss nærmere en løsning av bærekraftsmålene.

Tabellen nedenfor går gjennom de viktigste utfordringene som kommer fram i EUs evalueringer, og en kortfattet beskrivelse av hva norske planleggere sier de gjør

Utfordringer 2014-2020	EU: anbefalinger basert på evalueringer	Hvor står Norge?
Ledelse	Bygg opp institusjonell kapasitet på tvers av sektorer og forvaltningsnivå Etabler stabile team med fokus på Smart Spesialisering	3 norske regioner organiserer arbeidet med Smart Spesialisering som et prosjekt. I 4 regioner er Smart Spesialisering godt forankret i den administrative og politiske ledelsen og i 3 regioner er Smart Spesialisering en integrert del av linjeorganisasjonens arbeidsmåte Bare en region organiserer arbeidet med Smart Spesialisering som et team 6 Regioner samarbeider med U&H sektoren, NFR, det regionale forskningsfondet, IN. Kommuner, NHO/LO og bedrifter i arbeidet med Smart Spesialisering. 5 regioner samarbeider med andre sivilsamfunnsinstitusjoner 4 regioner samarbeider med SIVA, og 3 med statlige etater
Analyse	Behov for metodeutvikling med nye teknikker for data-analyse Smart Spesialisering gjør det mulig å supplere analyser på regionalt nivå med lokale analyser som tar i bruk nye metoder	6 norske regioner bruker Smart Spesialisering som et av flere grunnlag for planlegging og politikktutvikling. De sier at Smart Spesialisering gir et nytt perspektiv på regionens utviklingsmuligheter og har bidratt til videreutvikling av regionens innovasjonsstrategi 7 regioner sier at Smart Spesialisering vil bli benyttet i utvikling av nye strategier/planer for næringsutvikling. Flere steder arbeides det med lokale analyser som tar i bruk ulike deler av metoden i Smart Spesialisering.
Prioriteringer	Prioriteringer er vanskelig	6 av 8 norske regioner sier at Smart Spesialisering har bidratt til nye prioriteringer i bruken av ressurser
Entreprenørielle oppdagelser	Beskytt eksperimentelle investeringer i nye områder mot rutine-overføringer til etablerte områder og klynger Behov for nye nasjonale og regionale virkemiddel	6 regioner sier at de har oppdaget nye økonomiske utviklingsmuligheter som de støtter aktivt opp om. 6 regioner sier også at de har skapt nye former for virkemiddelbruk/ nye arbeidsformer/ nye metoder Noen informanter peker på at nasjonale næringspolitiske virkemiddel ikke er tilpasset Smart Spesialisering.

Private investeringer, jobbskapning	Behov for eksperimenter med policy-virkemiddel for å utløse private investeringer i nye områder	Regionale utviklingsplaner er ofte med på å tilrettelegge betingelser for regional utvikling og skape et handlingsrom for andre. Smart Spesialisering kan ha en «sterk, men indirekte påvirkning» på jobbskapning.
-------------------------------------	---	--

Noen utfordringer

Ledelse.

En god ledelse av Smart Spesialisering forutsetter politisk legitimitet og læring blant medarbeidere og i organisasjonen. Dersom Smart Spesialisering blir redusert til en av flere oppgaver i en linjeorganisasjon der medarbeiderne er opptatt av mange andre ting kan arbeidet fort fragmenteres og miste fokus. En god metode for å sikre kontinuitet i denne læringsprosessen er å etablere et fast team av medarbeidere som kjenner metoden, strategien og historien, og som kan drive gjennomføringen.

En kritisk utfordring er å stabilisere dette teamet over tid for å sikre en kumulativ kunnskapsutvikling.

Prioriteringer.

Våre informanter sier at de kan prioritere. Regionale planer bygges ofte opp som kompromisser mellom mange ulike interessenter, som har klare forventninger til budsjettene. Det kan ofte være krevende å flytte penger til nye områder. En viktig målgruppe for Smart Spesialisering er nye næringer som vokser fram i nærheten av etablerte klynger. Etablerte næringsinteresser vil ofte være godt organisert, mens nye næringer er fragmenterte og uten klar representasjon.

Beslutninger

I regionale institusjoner kan ofte konflikter mellom ulike interesser og målsettinger føre over i fastlåst i «djevlels dilemma» situasjoner: det fins ingen gode løsninger som tilfredsstill alle. Uansett hva vi gjør er det noe som går galt. Smart Spesialisering har derfor ført over i eksperiment med nye beslutningsprosesser.

Arbeidet med nye regionale planer.

Noen av de institusjonelle svakhetene i Europeiske regioner som er avslørt gjennom den første perioden med Smart Spesialisering vil motvirkes av nye planprosesser med innretning mot bærekrafts-målene. Vi snakker om nye, kreative former for politisk organisering, inkludert nedenfra- og opp beslutningsprosesser. Disse prosessene bygger på prinsipper om sam-skaping (co-creation) og direkte demokrati som vi vanligvis forbinder med «den fjerde helixen», altså sivilsamfunnet. Nye muligheter for internasjonalt samarbeid og nye former for politisk organisering i utviklingsarbeidet forsterker hverandre. På dette området har EUs forskningsfond, H2020, bidratt til å etablere nye, transnasjonale fora for dialog om

problemer og leting etter løsninger^{vi} Et av disse er SeeRRI prosjektet, med Nordlandsforskning som koordinator. SeeRRI åpnet opp for en foresight-prosess med et bredt anlagt panel som omfattet næringsliv, forvaltning, forskning og sivilsamfunn i en diskusjon om forvaltning av kystsonen i Nordland, som er utgangspunktet for lakseoppdrett. Diskusjonen åpnet opp for en debatt om tre dilemma: (1) globalisering i forhold til selvberging og isolasjon fra verden (2) eksportdrevet vekst i forhold til «frikobling» mellom vekst og velferd (negativ eller 0-vekst) (3) «farlige» investeringer utenfra sett i forhold til investeringer som bidrar til bærekraft.

Denne dialogen har åpnet for en strategi for bygging av regionale institusjoner og partnerskap som klarer å navigere mellom beskyttelse av marine økosystem og entreprenøriell vekst i økt produksjon av grønn energi og sjømat. I dag er dette feltet kjennetegnet av fragmenterte institusjonelle mekanismer og en tilspisset skyttergravskrig mellom miljøvern, forsvar av marginaliserte kystsamfunn og entreprenører som prøver å få i gang utvikling. Slike institusjoner og partnerskap trenger en delt plattform av kunnskap som integrerer marin økologi, teknologi, aqua-kultur og andre fag samt kompetanse til å fatte beslutninger om vekst og vern. Denne plattformen eksisterer ikke i dag.

Kjernen i Smart Spesialisering er bygging av regionale institusjoner:

The role of political leadership at all levels (in particular, regions and cities) to give directionality to the efforts of European citizens in places where they live, work and invest, is a key factor for success. (The Friends of Smart Specialisation 2020)

Smart Spesialisering er «beslektet med» metoder som vanligvis assosieres med venture-kapital

Dette er smarte prinsipper for porteføljeforvaltning i en industri- og innovasjonspolitik som oppdager og utforsker nye forretningsområder:

1. Støtte skal først og fremst gis til nye aktiviteter
2. Det må være klare kriterier for hva som er suksess og hva som er feilslag, og klare milepeler med forventninger til framdrift
3. Kontrakter med tilskudd må ha klare kriterier for å trekke støtten tilbake underveis fra mislykkede prosjekt
4. Aktiviteter som blir støttet må ha potensial til å skape ringvirkninger når de lykkes. (De må vise vei for andre)
5. Industripolitikk må bare drives av kompetente institusjoner
6. Institusjonene som iverksetter støtte, må være inne i og overvåke prosjektene (jevnfør 2 og 3)
7. Institusjonene som iverksetter støtte, må ha åpne kommunikasjonskanaler med privat sektor
8. Vi skal *forvente* at noen prosjekt vil mislykkes. Investeringene *skal* gå med tap, om de ikke gjør det er innovasjonshøyden for lav. Poenget er å begrense tapene (jevnfør prinsipp 2 og 3)
9. Vellykkede aktiviteter må kunne fornyes ut over enkeltprosjekter, slik at oppdagelsesprosessene blir kontinuerlige.

I praksis er sammenhengene mellom regionale strategier og private venture-kapital investeringer sterke, men indirekte, og ofte vanskelige å dokumentere.

Industribyen Mo i Rana er karakterisert av effektive, utenlandsk eide prosessindustribedrifter innenfor energi og metall. De store bedriftene er fokusert på prosessinnovasjoner og høy produktivitet. Arbeidet med å bygge et regionalt innovasjonssystem startet i 2004, med Kunnskapsparken i Helgeland, fulgt av en rekke andre institusjoner (som SINTEF Helgeland) som ble etablert med støtte fra Nordland Fylkeskommunes innovasjonsstrategi. Prosessindustrien ble en viktig del av den Smarte Spesialisierungsstrategien i Nordland, fokusert på å bygge opp industriell foredling av grønn energi. Klyngen ACT^{vii} finansiert av Innovasjon Norges klyngeprogram tar mål av seg til å være en pådriver i innovasjon og kunnskapsutvikling. Klyngen la grunnlaget for økt bruk av offentlige virkemiddel som VRI, Forregion og SkatteFUNN. Dette var med på å legge grunnlaget for en økning i private og offentlige investeringer i forskning og innovasjon i Nordland.

Figuren nedenfor viser prosjekt-økologiene i virkemiddelapparatet i Nordland i 2013 og 2019, med utgangspunkt i de tre satsningsområdene energibasert industri, reiseliv og sjømat. De røde, oransje og gule prikkene er kraftforedlende industri, kunnskapsintensive bedrifter og forskningsinstitusjoner. Figuren viser at nettverkene mellom disse aktørene ble styrket i perioden med Smart Spesialisering².



Ved siden av andre stedsbaserte faktorer, som et attraktivt industrielt arbeidsmarked, en attraktiv industripark og regional tilgang på grønn energi var dette forarbeidet en av flere faktorer som bidro til beslutningene om å etablere en batterifabrikk i Mo, eid av investorselskapet Freyr^{viii}. Freyr sikret en finansiering på 130 millioner. Pilotproduksjonen starter våren 2021 på Mo Industripark.

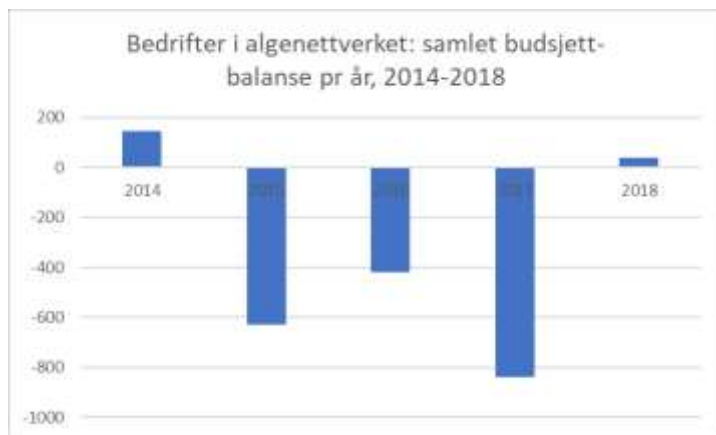
² Finne, H., Mariussen, Å & Løvland, J (2020): Først blant smarte regioner i Norge. Evaluering av Nordlands innovasjonsstrategi for smart spesialisering 2014-2020. Rapport, Sintef (in press).

Rana municipality, which will be the home of FREYR's initial battery cell manufacturing facilities, and Helgeland Invest, a regional investment company set up to promote local value creation, and a total of 40 professional and private investors joined forces in the pre-construction financing through a NOK 117 million private placement of new equity and the conversion of a bridge facility from the spring of 2020, bringing the total financing to NOK 130 million. (Freyr pressemelding, 2 juli 2020)

Produksjon i hovedfabrikken forventes å sysselsette 1500-2000 ansatte. Planlagt start er 2022. Freyr arbeider tett sammen med Mo Industripark, Rana kommune, Sintef Helgeland, Nordlandsforskning, ACT, Nordland Fylkeskommune og andre for å tilrettelegge for denne utviklingen.

Et annet eksempel på samspill mellom Smart Spesialisering og entreprenøriell kapital er bedrifter i Algekonsortiet^{ix}, støttet av Fylkeskommunen. Disse bedriftene er privatfinansierte utviklingsprosjekter. De driver eksperimentell dyrking av makro-alger, og utvikling av verdikjeder som så langt ender i små nisjeprodukter. Bidraget fra den regionale strategien skjer gjennom en satsing fra Nordland Fylkeskommune i retning av å oppmuntre klynge- og nettverksorganisasjonene, som ACT og Algekonsortiet ved å bygge opp kontaktnett til forskningsmiljø.

Figuren nedenfor viser driftsresultatet i bedriftene som drev Algekonsortiet i Nordland i perioden 2014-2018. Figuren illustrerer at disse bedriftene var små innovasjonsprosjekt som drev eksperimentell produksjon i pilotprosjekt, finansiert av privat venture-kapital. Smarte, pro-aktive regionale strategier må snakke med slike private investorer.



En utfordring for regionale innovasjonsnettverk er å oppdage slike små bedrifter på nye områder, forstå hva de holder på med og støtte dem på konstruktive måter. Denne smarte metoden bryter med fokuset i nasjonale virkemidler som ofte er rettet inn mot etablerte og godt organiserte interesser.

ⁱⁱ COM (2019) 640 final, Brussels, 11.12.2019

ⁱⁱⁱ The Friends of Smart Specialisation, 2020: Boosting the European Green Deal through Smart Specialisation
Dimitri Corpakis d.corpakis@gmail.com Richard Tuffs richardtuffs@ymail.com Jan Larosse
jan.larosse@telenet.be

^{iv} Carlo Gianelle, Dimitris Kyriakou, Philip McCann and Kevin Morgan, 2020 Smart Specialisation on the move: reflections on the six years of implementation and prospects for the future. Regional Studies Special issue, Volume 54, Number 10, October 2020

^v Mariussen, Virkkala, Finne and Åsen (eds) 2019 Entrepreneurial discovery processes and regional development: new knowledge emergence, conversion and exploitation, Routledge

^{vi} <https://seerri.eu/about/>

^{vii} <https://www.kph.no/act>

^{viii} <https://news.cision.com/freyr/r/freyr-completes-nok-130-million-financing-for-norway-s-first-lithium-ion-battery-cell-facility,c3147463>

^{ix} <https://algenett.no/hjem>

Finne, H., Mariussen, Å & Løvland, J. 2020 Først blant smarte regioner i Norge? Evaluering av Nordlands innovasjonsstrategi for smart spesialisering 2014 – 2020 (in press).