MENON ECONOMICS

RAPPORT

KAN NORGE TETTE EKSPORTGAPET?

EN SAMMENLIGNING AV AMBISJON, RESSURSBRUK OG RESULTAT INNEN EKSPORTFREMME MELLOM NORGE, SVERIGE OG DANMARK

MENON-PUBLIKASJON NR. 85/2020

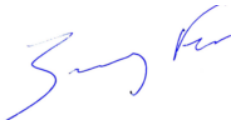
Av Sveinung Fjose, Håvard Baustad, Live Nedrum og Erik Jakobsen

Forord

På oppdrag fra Eksportkreditt har Menon kartlagt utsiktene til norsk eksport, og hvordan virkemidlene for næringsfremme i utlandet kan bidra til å øke norsk eksport fremover. Rapporten undersøker de viktigste kjennetegnene for norsk eksport og hvordan eksporten har utviklet seg over tid sammenlignet med andre nordeuropeiske land. Vi sammenligner deretter arbeidet med næringsfremme, og undersøker organisering, strategi og tilgjengelige virkemidler.

Sveinung Fjose har vært prosjektleder for prosjektet med Håvard Baustad og Live Nerdrum som prosjektmedarbeidere. Erik Jakobsen har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Eksportkreditt for et spennende oppdrag og vi takker alle aktørene som har bidratt til analysen ved å stille til intervju. Forfatterne står ansvarlig for rapportens innhold.



_____

6. august 2020

Sveinung Fjose
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

1 SAMMENDRAG 4
1.1 Norge har tapt markedsandeler 4
1.2 Kan Norge eksportere seg ut av krisen? 6
1.2.1 Norge har færre konkrete og tallfestede ambisjoner 6
1.2.2 Norge bruker mindre ressurser på eksportfremme 7
1.2.3 Den norske innsatsen er spredt på flere aktører 8
1.2.4 Respondentene gir den norske innsatsen en svak karakter 9
1.3 Hva kan gjøres? 10
1.3.1 Ambisjonsnivået må konkretiseres 10
1.3.2 Innsatsen må økes 10
1.3.3 Innsatsen må koordineres bedre 11
1.4 Oppbygging av rapporten 11

2 UTVIKLING OG OVERSIKT OVER NORSK EKSPORTERENDE NÆRINGSLIV 12
2.1.1 Økt eksport – et mål på produktivitet og middel til produktivitetsvekst 12
2.2 Norsk eksport er konsentrert til de store bedriftene og til noen få næringer 13
2.3 Norsk eksport er konsentrert om Europa – Europa har lavere vekstutsikter 14
2.4 Norge har tapt markedsandeler internasjonalt 15
2.4.1 Våre skandinaviske naboland gjør det bedre på eksportmarkedet enn oss 19
2.5 Norske eksportnæringer vil bli særlig hardt rammet av korona og oljeprisfallet 21
2.6 Norge vil bli hardere rammet enn landene rundt oss 23

3 SUKSESSHISTORIER OG EN KONKRET AMBISJON 24
3.1.1 Case 1: Norsok og Intsok la grunnlaget for en betydelig vekst i offshore leverandørindustri 24
3.1.2 Case 2: Sjømateksporten mangedoblet etter åpning for eksport og strategisk satsing på utvikling av eksportmarkeder 26
3.1.3 Case 3: Økt satsing på eksportfremme i Sverige i etterkant av finanskrisen: «High potential opportunities» 27
3.1.4 Case 4: Økt satsing på eksport i Danmark i etterkant av finanskrisen 29
3.1.5 Case 5: UKs satsing på vindenergi 31
3.1.6 Case 6: Irlands satsing på eksport etter BREXIT 31

4 ANDRE LANDS SATSINGER PÅ EKSPORTFREMME OG INTERNASJONALISERING 33
4.1 Mer ekspansiv eksportfinansiering 33
4.1.1 Handel mot land med mindre åpen regulering: Større behov for offentlige virkemidler? 36
4.1.2 Omfang av finansielle virkemidler i Norge sammenlignet med andre land 37
4.2 Prioriteringer i eksportfremme i Sverige og Danmark 40
4.2.1 Mer konkrete ambisjoner i Sverige og Danmark 40
4.2.2 Samlet ressursbruk 45
4.2.3 Organisering og samspill i det norske, danske og svenske systemet 47
4.2.4 Den norske innsatsen gis en svak karakter 49

5 HVORDAN TETTE EKSPORTGAPET? 51
5.1 Norge behøver mer ambisiøse og konkrete ambisjoner 51
5.2 Norge behøver like gode vilkår som andre land 52
5.2.1 Ambassadene må utnytte sin unike posisjon – slik andre land også utnytter den 52
5.2.2 Norske bedrifter må få like god finansiering som bedrifter i andre land, men uten fare for subsidiering 52

5.3 Vi må sikre mer enhetlig arbeid 53

REFERANSER 55

VEDLEGG 1: BESKRIVELSE AV METODE 59

Dokumentgjennomgang 59

Gjennomgang av årsrapporter og statlige budsjettdokumenter 59

Intervjuer 59

VEDLEGG 2: LITTERATURGJENNOMGANG – HVA FUNGERER INNEN EKSPORTFREMME? 61

Hva er de teoretiske argumentene for eksportfremme? 61

Hva sier litteraturen om effekten av virkemidler rettet mot eksportfremme? 61

Eksport finansiering 62

Export promotion 65

1 Sammendrag

Verdens økonomiske tyngdepunkt har flyttet seg fra EU og USA mot Asia og fremvoksende utviklingsland. Asia og fremvoksende utviklingsland har i stor grad drevet verdens økonomiske vekst de siste årene, og er ventet å fortsette å gjøre det fremover. Som følge av aldring og betydelig statsgjeld er det ventet at EU vil få relativt sett svak vekst. For å opprettholde høy vekst, må eksportbedrifter i økende grad endre fokus fra kjente og velregulerte markeder i vest til mer usikre og mindre regulerte markeder i øst og sør. Disse landene er kjennetegnet ved store regulatoriske forskjeller fra Norge, og vesentlig svakere informasjonstilgang. Potensialet er altså stort, men vanskelig å realisere.

Våre naboland har tatt konsekvensene av dette. I etterkant av finanskrisen har Sverige og Danmark oppskalert og vesentlig endret sin eksportfremmeaktivitet. Landene har sett på endringen og oppskaleringen som nødvendig for å øke eksporten til markeder med sterkere vekst, men med mer utfordrende markedsforhold. Sverige og Danmark har opplevd at eksport som andel av BNP har økt siden finanskrisen. Dette står i kontrast til utviklingen i Norge. Knapt noe OECD-land har hatt svakere utvikling i eksport enn Norge de siste 25 årene.

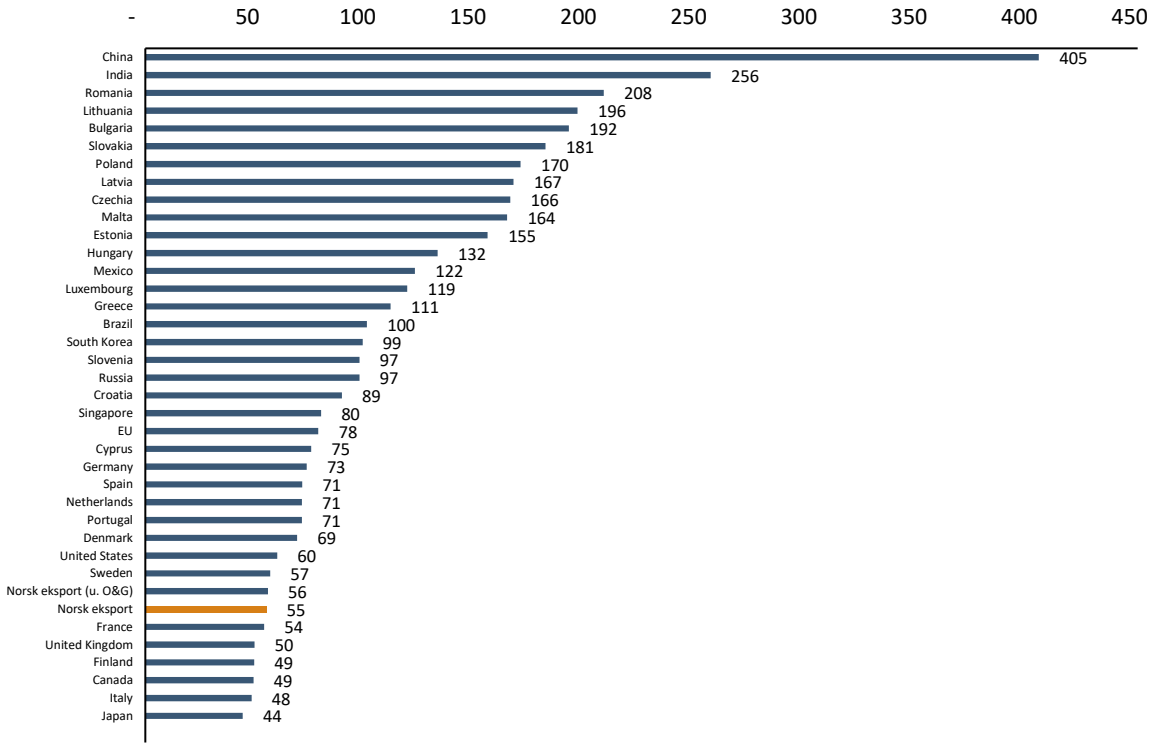
Virkningene av korona og oljeprisfallet vil ramme eksportrettet næringsliv spesielt hardt. For å snu trenden bør Norge skalere opp eksportfremmeaktiviteten og eksportfinansieringen til et nivå nærmere det i konkurrerende land. Den økonomiske litteraturen viser at både eksportfinansiering og eksportrådgivning gir økt eksport. I en oppskalering av aktiviteten bør næringslivet inkluderes mer i styringen av ressurser og aktiviteter. Inkludering av næringslivet har vært en av de viktigste suksessfaktorene for vellykkede eksportnæringer som sjømat og offshore leverandørindustri, og de positive erfaringer som er gjort i Sverige og Danmark.

For å være konkurransedyktig må den norske satsingen bli mer fremoverlent, og man må sette konkrete mål. Arbeidet bør også koordineres bedre, og Utenriksdepartementet bør prioritere satsingen høyere. Intervjuene vi har foretatt i dette prosjektet viser at respondentene gjennomgående mener kvaliteten på det norske eksportfremmearbeidet er svak. På en skala fra 1 til 6, der seks er svært godt, gir respondentene den norske innsatsen en gjennomsnittskarakter på 2,2. Andre Nordeuropeiske land får gjennomsnittskarakterer mellom 4,1 og 4,8. Dette gjenspeiler både Norges svake utvikling sammenlignet med våre naboland, og de kritiske områdegjennomgangene gjort på området, og viser et klart behov for endringer.

1.1 Norge har tapt markedsandeler

At verdens økonomiske tyngdepunkt er flyttet mot øst og sør vises tydelig i figuren på neste side. Figuren viser endring i andel ulike land har av verdens handel.

Figur 1-1: Endring i andel av verdenshandel i verdi blant OECD-land og BRIC[1]. Løpende priser (indeks, 1997 = 100). Kilde: World Bank 2020[2]



At Kina, India og Østeuropeiske land i vesentlig grad har økt sin andel av verdenshandelen har drevet den økonomiske veksten og gitt betydelige velferdseffekter for verden som helhet og Norge. Ved siden av å vise en betydelig vekst i Kina og India, viser figuren at kun noen få OECD-land har hatt svakere utvikling enn Norge siden 1997[3].

Tap av markedsandeler er en indikasjon på at næringslivet blir mindre konkurransedyktig på den internasjonale arena. Samtidig som vinning av markedsandeler er en indikasjon på et produktivt næringsliv, er deltakelse i de internasjonale verdikjedene i seg selv produktivitetsfremmende. Gjennom deltakelse i internasjonale verdikjeder oppnår bedrifter lettere tilgang til teknologi, kunnskap og nettverk som bidrar til at de oppnår høyere produktivtetsvekst.

At eksportrettet næringsliv opplever en krise, er ikke nytt – hverken for Norge eller landene rundt oss. Mens Norge opplevde en betydelig krise på begynnelsen av 90-tallet, klarte vi oss som følge av høyere oljeinvesteringer og tidsmessig heldig utbygging av det gigantiske Johan Sverdrup-feltet oss relativt godt både gjennom finanskrisen og oljeprisnedgangen. Situasjonen var annerledes for våre naboland, og Norge vil trolig ikke kunne gjenta denne suksessen gitt prognosene for det globale oljemarkedet.

Eksportrettet næringsliv vil bli hardt rammet av koronapandemien. Våre to viktigste eksportnæringer, olje- og gassnæringen og maritim næring og offshore leverandørindustri, vil oppleve et dramatisk fall i inntektene.

---

[1] *BRIC: Brasil, Russland, India og Kina. Vi kunne i oversikten også tatt med flere land i Sørøst-Asia som vokser betydelig*
[2] *Hentet fra World Bank Database*
[3] *I figuren har vi kun tatt med OECD-land, samt Kina*

Koronapandemien vil trolig forsterke en negativ trend hvor Norge taper markedsandeler innen internasjonal handel.

1.2 Kan Norge eksportere seg ut av krisen?

Den vanlige reaksjonen for land når de opplever en krise er å søke å øke eksporten. Norge tok viktige og strategiske grep for å øke oljeserviceeksporten og sjømateksporten på 90-tallet gjennom spissede satsinger for internasjonalisering innen disse næringene. Tilsvarende har landene rundt oss både oppskalert og spisset sin satsning for eksportfremme i etterkant av finanskrisen.

Det sentrale spørsmålet i denne rapporten er derfor: klarer Norge å snu krisen ved vesentlig å øke eksportinntektene og ta tilbake markedsandeler på det internasjonale markedet? Den viktigste jobben for å klare dette målet må gjøres av bedriftene. Samtidig vil betydelig mer krevende markedstilgang for eksport til fremvoksende økonomier også kreve andre og trolig mer omfattende virkemidler fra det offentlige. Vi har derfor i denne rapporten sammenlignet eksportfremmetiltakene mellom de skandinaviske land langs fire dimensjoner: ambisjonsnivå, ressursbruk, grad av enhet i satsingen og resultater. En sammenligning blant de skandinaviske landene er naturlig ettersom vårt regulatoriske regime er likere. Samtidig viser vi i rapporten også til andre land, særlig med hensyn til ambisjonsnivå.

1.2.1 Norge har færre konkrete og tallfestede ambisjoner

Med hensyn til **ambisjonsnivå** utmerker landene rundt oss seg ved å ha mer konkrete og tallfestede ambisjoner. Ambisjonene legges i flere tilfeller frem i form av sektoravtaler, hvor den offentlige innsats og ambisjonsnivå er klart betinget av at også private aktører arbeider strategisk for å nå målsetninger.

Storbritannias og Danmarks eksportstrategier på ren energi har eksempelvis ambisjon om å flerdoble eksporten. Tilsvarende har Sverige ambisjon om at eksporten skal øke i kroner og som andel av deres brutto nasjonalprodukt. Konkrete ambisjoner forplikter. Statsråder blir stilt til ansvar dersom ambisjonene ikke nås. Den norske eksportstrategien er til sammenligning ikke tallfestet, og peker i mindre grad på hvilke virkemidler som skal brukes. Strategien gir på den måten i mindre grad retning og resultatene er i mindre grad målbare.[4]

Det norske ambisjonsnivået har ikke alltid vært lite tallfestet og konkret. Gjennom to eksempler i rapporten viser vi at den betydelige suksessen Norge har hatt innen våre to største eksportmarkeder etter olje og gass ikke bare er et resultat av flaks. Konkrete og tallfestede ambisjoner, samt at innsats og retning ble styrt av

Faktaboks 1. Utklipp UK Industrial Strategy. Offshore Wind Sector deal.

This Sector Deal builds on the UK's global leadership position in offshore wind and seeks to maximise the advantages for UK industry from the global shift to clean growth, consistent with the Clean Growth Grand Challenge.

It will do this by:

1. Providing forward visibility of future Contracts for Difference rounds with support of up to £557m, with the next allocation round planned to open by May 2019, with subsequent auctions around two years thereafter.
2. The sector committing to increase UK content to 60 per cent by 2030, including increases in the capital expenditure phase.
3. Increasing the representation of women in the offshore wind workforce to at least a third by 2030.
4. Setting an ambition of increasing exports fivefold to £2.6bn by 2030.
5. The sector will invest up to £250m in building a stronger UK supply chain, establishing the Offshore Wind Growth Partnership (OWGP) to support productivity and increase competitiveness.

[4] *(Oslo Economics, 2018)*

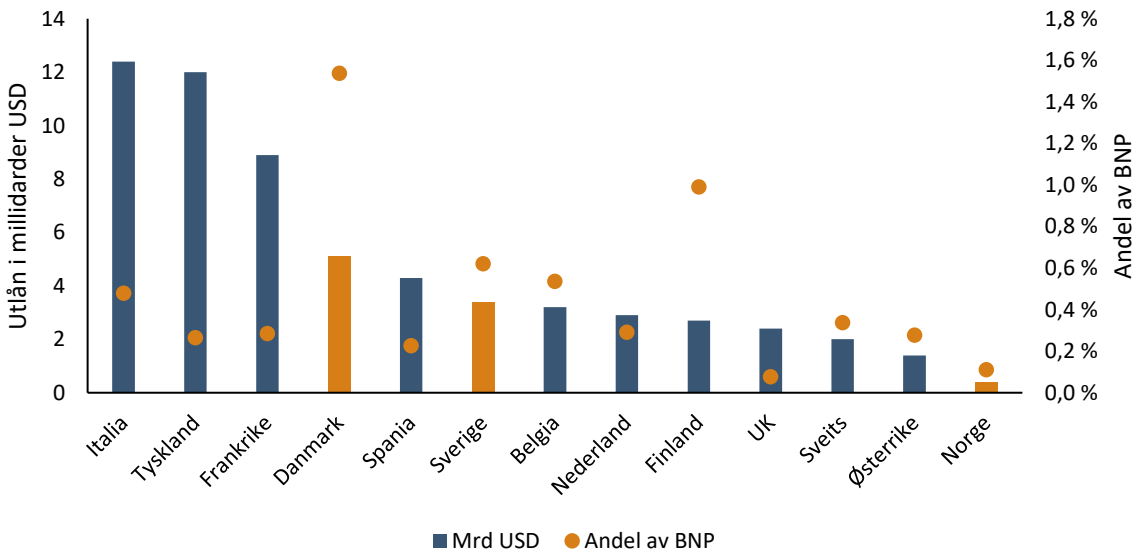
næringen, er også med på å forklare den betydelige suksess Norge har opplevd internasjonalt på disse områdene.

1.2.2 Norge bruker mindre ressurser på eksportfremme

En sammenligning av ressursbruk er metodisk utfordrende. Bakgrunnen er at landene har organisert sitt eksportfremmearbeid ulikt. Innsatsen er spredt på flere budsjettposter. Videre er det en glidende overgang mellom den støtte som gis til bedrifter for utvikling til innovasjon og den støtte som gis for at bedriftene skal skalere for økt eksport. Sist, men ikke minst, er det utfordrende å få fullstendig innsikt i hvor mye innsats ambassadene (gjør eller utøver) for å fremme sitt næringsliv relativt til annet arbeid som utføres på ambassadene. Med hensyn til ressursbruk har vi derfor avgrenset til å sammenligne to dimensjoner: 1) Omfang og grad av fleksibilitet i eksportfinansiering og 2) Hvor mange årsverk de ulike landene bruker på eksportfremmeaktivitet.

Med hensyn til eksportfinansiering ser vi at Norge er et av stadig færre land som kun i begrenset grad tilbyr lån og garantier til kapasitetsutvidelse gjennom sine eksportfinansieringsorganisasjoner. Den norske finansieringen synes også å være mindre ekspansiv både rettet mot små og mellomstore bedrifter, muligheter i utviklingsland og fremvoksende markeder og innen ren energi og miljø. Det er i disse markedene veksten er ventet å være sterkest, og behov for offentlig tilrettelegging og finansiering størst. Omfang av lån gitt gjennom de statlige eksportfinansieringsorganisasjonene var i 2018 betydelig lavere i Norge enn i våre skandinaviske naboland, både når vi ser i absolutte tall og relativt til bruttonasjonalprodukt. Dette er vist i figuren nedenfor.

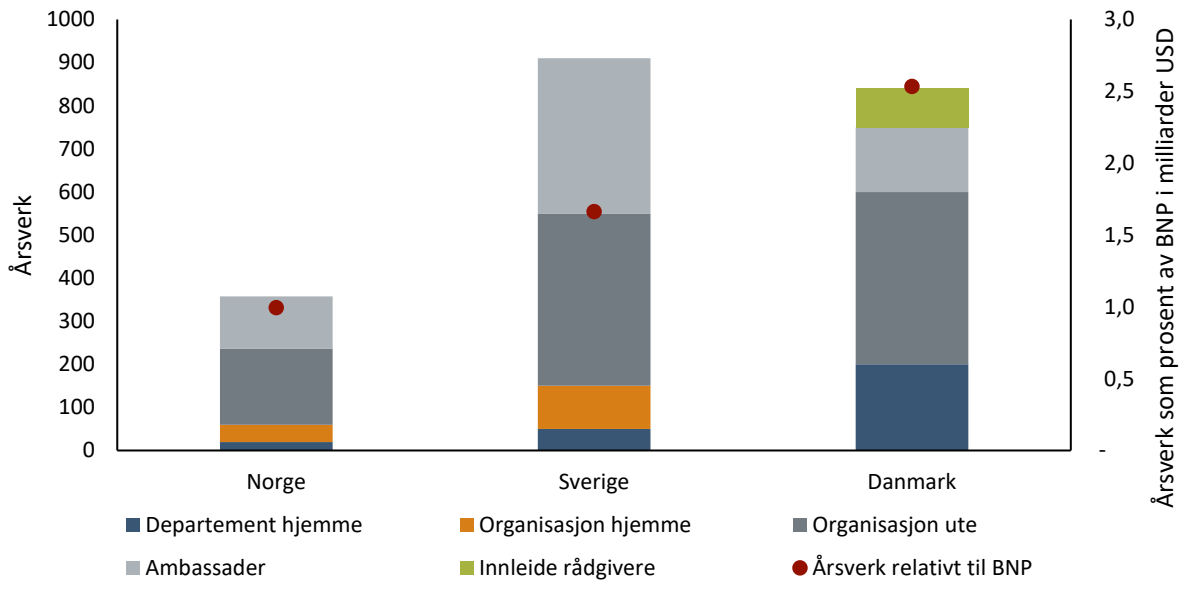
Figur 1-2. Oversikt over offentlig eksportkreditt[5] fra europeiske ECA i 2018 i absolutte tall (milliarder USD) på venstre akse, og som andel av BNP på høyre akse. Kilde: ExIm 2019, OECD.



Med hensyn til arbeidet med eksportrådgivning, som omfatter identifisering av eksportmuligheter, døråpning og rådgivning, synes den norske innsatsen å være på et betydelig lavere nivå. I figuren nedenfor viser vi antall personer i de skandinaviske land som arbeider med eksportfremme.

[5] *ExIm-rapporten omtaler dette som medium and long term (MLT) official export credit.*

Figur 1-3. Venstre akse: Antall årsverk som arbeider med eksportfremme i de skandinaviske landene.[6] Høyre akse: antall årsverk relativt til BNP. Kilde: Menon Economics



Som det går frem av figuren er den totale ressursbruken målt i antall årsverk betydelig lavere i Norge enn i både Sverige og Danmark. Lavere norsk ressursbruk kan imidlertid også være et resultat av at norsk eksport i større grad er knyttet til råvarer, og at det innen salg av disse i mindre grad er behov for offentlige støtte til internasjonalisering. Samtidig er det grunn til å stille spørsmål om ikke lavere aktivitet for Norge i fremme av sitt næringsliv internasjonalt i noen grad har bidratt til høyere grad av råvareeksport fra Norge.

1.2.3 Den norske innsatsen er spredt på flere aktører

De utfordringer Sverige og Danmark så innen eksport i etterkant av finanskrisen ble ikke bare møtt med økt ressursinnsats. Landene valgte også å organisere seg annerledes. Danmark integrerte næringsfremmearbeidet i Utenriksministeriet og foretok en tettere integrering av Export Council på ambassadenivå og opprettet flere spissede enheter i særlig prioriterte land. Gjennom endringen kunne ansatte på ambassadene påta seg betalte oppdrag for bedriftene, hvilket også er et mål ambassadene og deres ansatte blir målt på. Gjennom «advisory council», inviteres næringslivet i Danmark inn for å gi råd om prioritering av innsatsen.

I Sverige medførte finanskrisen, utflaggingen av Volvo og konkursen i Saab til en betydelig kriseføelse. Ved siden av at innsatsen ble trappet opp, ble arbeidet også organisert annerledes. Gjennom opprettelsen av Business Sweden slo man sammen arbeidet for å øke eksport og for å tiltrekke seg utenlandsinvesteringer, samtidig som den største svenske næringsorganisasjonen ble deleier i organisasjonen, og således fikk en betydelig styringsmulighet. Arbeidet gikk fra å være aktivitetsorientert, altså mest mulig rådgiving og messedeltakelse for bedriftene, til å bli resultatstyrt, altså mest mulig eksport og utenlandsinvesteringer. For å nå målsetningen byttet de i stor grad ut den kompetanse som tidligere arbeidet med tematikken. Inn kom sterkere kommersiell kompetanse, engasjert i kortere engasjementer. I dreiningen fra å være innsats- til resultatorientert, ble svenskene mer orientert mot større prosjekter med betydelige eksportmuligheter for svensk næringsliv – såkalt «high potential opportunities». Fordi informasjon om disse kan være vanskelig tilgjengelig i de sterkest voksende

[6] *Det presiseres årsverk innen eksportfinansiering ikke er inkludert i figuren.*

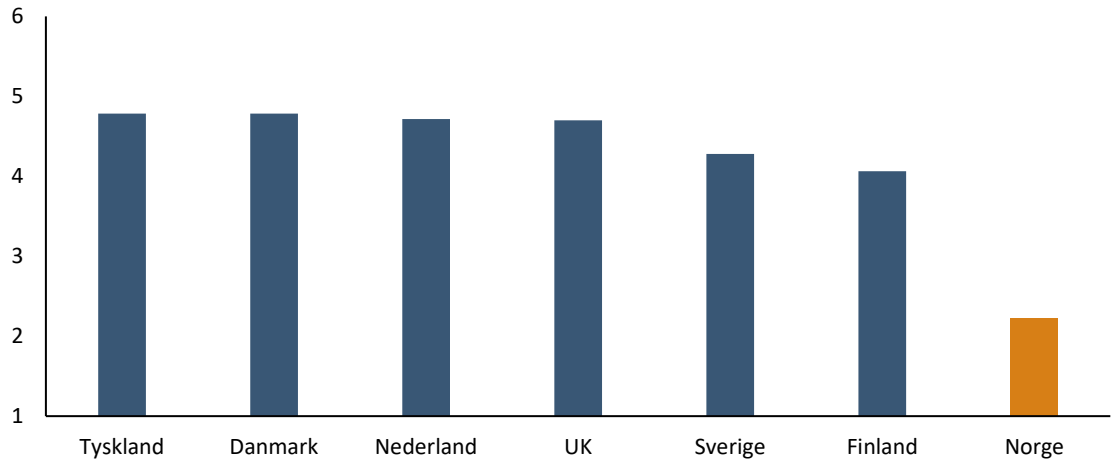
landene, ble ambassadenes unike posisjon som informasjonsinnsamler mer strategisk utnyttet. Flere av våre respondenter uttrykker det slik: «Vi har gått fra å være døråpnere til speidere etter muligheter». Når disse mulighetene blir identifisert, blir de rapportert direkte til statsministerens kontor. En delegasjonsreise ledet av statsministeren er ofte første steg for å realisere muligheter. Mulighetene blir senere fulgt opp både av Business Sweden, ambassadene og eksportfinansieringsorganisasjonene slik at svenske bedrifter skal klare å høste gevinsten.

Til sammenligning er den norske innsatsen mer desintegrert organisatorisk og, i alle fall sammenlignet med Sverige, forankret på et lavere politisk nivå. Til forskjell fra Sverige og Danmark som har eksportrådgivningen organisert i én spesialisert organisasjon, er den norske innsatsen spredt på to næringsspesifikke organisasjoner, Norwep og Sjømatrådet, og Innovasjon Norge, en organisasjon med både et betydelig mandat knyttet til hjemmemarkedet og utvikling av norske regioner, samt eksportrådgivning. Mens den svenske og danske innsatsen har betydelig fokus på å fremme eksport også for større bedrifter, blant annet fordi eksportmuligheter for mellomstore bedrifter ofte kommer i kjølvannet av gigantenes eksport, er Innovasjon Norges innsats til sammenligning rettet mot mindre bedrifter. For å koordinere den desintegrerte norske innsatsen har man opprettet Team Norway. Team Norway skal imidlertid søke å koordinere organisasjoner som har sine prioriteringer og innsats styrt fra egne styrer. Respondenter vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet forteller at dette gir betydelige utfordringer, og at koordineringen således fungerer varierende. Alle intervjuobjekter utenom én anbefaler Norge å gå i en retning med mer organisatorisk integrasjon på eksportfremmeområdet. Som vi kommer inn på senere finnes det imidlertid ingen «quick fix».

1.2.4 Respondentene gir den norske innsatsen en svak karakter

I prosjektet har vi gjennomført intervjuer med om lag 30 representanter for eksportfremmeaktører i de nordeuropeiske landene, herunder også representanter på norske ambassader og konsulater. Når vi ber respondentene om å rangere de ulike landenes innsats for å fremme sitt næringsliv, rangeres Norge desidert lavest blant landene. Flere av de norske respondentene rapporterer at eksportfremme ikke er høyt politisk prioritert i Norge.

Figur 1-4. Respondenters rangering av nordeuropeiske lands innsats og kvalitet i arbeidet med eksportfremme. 1 (svært lite godt) og 6 (svært godt). Kilde: Menon Economics



Den betydelig svakere rangeringen av Norge enn de andre landene skyldes ifølge våre respondenter:

1) Mange ulike eksportfremmeorganisasjoner med overlappende mandat

2) Tilsynelatende lavere politisk prioritering av eksportfremme, særlig i Utenriksdepartementet
3) For svak forankring på ambassadenivå og for lite utnyttelse av de muligheter en forankring på ambassadenivå gir
4) Mindre omfattende finansieringsordninger for eksport, særlig knyttet til bygging av skaleringskapasitet for eksport
5) For svak kompetanse innen forretningsutvikling og skalering. Områdegjennomgangenes funn om svak kompetanse særlig i Innovasjon Norge blir bekreftet

1.3 Hva kan gjøres?

Med stadig fallende eksportmarkedsandeler, en situasjon som trolig vil eskaleres som følge av koronakrisen og oljeprisfallet, blir spørsmålet; kan Norge eksportere seg ut av krisen? Vårt svar på dette er nei, ikke uten å endre og øke innsatsen. Hvordan bør dette i så fall gjøres? Vi svarer ut dette ved å se på de tre dimensjonene vi har sammenlignet landene langs.

1.3.1 Ambisjonsnivået må konkretiseres

De norske ambisjonene knyttet til eksportfremme peker i mindre grad på konkrete virkemidler enn tilsvarende ambisjoner i både Sverige, Danmark og Storbritannia og operasjonaliseringen av målene er ikke tilsvarende konkretisert. Den norske innsatsen er også mindre tallfestet enn den har vært tidligere. Norge bør her våge mer, slik våre naboland gjør. Det må samtidig understrekes at hovedansvaret for suksess på dette området ligger hos bedriftene. Det ligger imidlertid et politisk ansvar i at deres muligheter realiseres gjennom tilrettelegging og samarbeid.

1.3.2 Innsatsen må økes

Målt både i antall personer som arbeider med eksportrådgivning, samt i omfang og fleksibilitet i eksportfinansiering er den norske innsatsen lavere. Realisering av eksportmuligheter i sterkere voksende, men samtidig mer krevende markeder, krever trolig økt offentlig privat-samarbeid. Realisering krever en annen tilnærming på ambassadenivå som i krevende markeder ikke bare kan være døråpnere, men også være «speidere etter muligheter». Den unike posisjonen ambassadene har som informasjonsinnsamler bør utnyttes bedre og mer systematisk, koblet til mer tallfestede og konkrete ambisjoner.

Norske bedrifter bør sikres like gode vilkår for vekst i eksportmarkedet som bedrifter i våre naboland. I Norge er virkemidler knyttet til skalering gitt gjennom Innovasjon Norge. Utfordringen er at det i særlig grad er Eksportkreditt og GIEK som har kontakt mot bedrifter med betydelig potensial til å skalere for økt eksport. Det er i særlig grad økt bruk av skaleringsvirkemidler som er nødvendig for å realisere gevinster. Områdegjennomgangen peker i den forbindelse på at skaleringsvirkemidler er mindre brukt i Norge, i motsetning til innovasjonsvirkemidler, som brukes i stort omfang.[7]

I en økt innsats er det trolig av avgjørende betydning at næringslivet gis innflytelse over prioriteringene. Dette er en del av suksesshistorien på sjømat og offshore leverandørindustri i Norge, og den gryende suksess Danmark og Sverige nå i økende grad opplever. I Business Sweden er vekst i omsetning i stor grad knyttet til i hvor stor

[7] *(Deloitte, 2019)*

grad de makter å få betalte oppdrag. Fra 2015 til 2019 økte inntektene fra nær 600 millioner kroner til nær 800 millioner kroner.

1.3.3 Innsatsen må koordineres bedre

Samtlige av våre intervjuobjekter utenom én anbefaler at Norge koordinerer innsatsen innen eksportfremme bedre. Det samme er konklusjonen i to områdegjennomganger. Problemstillingen er imidlertid kompleks. Det finnes ingen «quick fix» som både løser alle koordineringsutfordringer og samtidig ikke har andre problematiske sider ved seg.

Områdegjennomgangen til Deloitte (2019) peker på behov for sterkere koordinering, og viser samtidig til at Innovasjon Norge ikke har lyktes med sin satsing. Den peker også på utfordringer ved at organisasjonen har et omfattende mandat og tilhørende aktivitet knyttet til innovasjon og utvikling i norske regioner og det innenlandske markedet. En integrering av en medlemsorganisasjon som Norwep inn i en offentlig organisasjon synes også problematisk, både fordi man ikke kan vedta hva en medlemsstyrt organisasjon skal gjøre og fordi man risikerer å ødelegge den betydelige suksess Norge har på området ved å innlemme noe som fungerer godt med noe som fungerer mindre godt (PWC, 2018).

Deloitte (2019) peker på behov for å involvere arbeidet i klyngene bedre i internasjonaliseringsarbeidet. At næringslivet inviteres sterkere inn i prioriteringene er trolig en vesentlig forklaring bak suksessen Sverige og Danmark har hatt, og den suksess Norge har hatt innen sjømat og offshore leverandørindustri. Intervjuer og dokumentstudier foretatt i dette prosjektet trekker i retning av en organisering mer lik den Sverige valgte gjennom opprettelsen av Business Sweden, som i realiteten ikke er helt ulik den ene variant Deloitte peker på, fremstår som mer aktuell. Ansvarlige departement bør vurdere hvorvidt man kan bygge opp en slik organisasjon rundt suksessene Sjømatrådet og Norwep. Det presiseres imidlertid at dette i realiteten er en sterkere integrering enn den Deloitte anbefalte. Andre lands erfaringer tilsier imidlertid at dette bør vurderes.

En slik løsning er imidlertid ingen «quick fix», og det er lett at organisatorisk løsning får mer oppmerksomhet enn det viktigste, nemlig ambisjonsnivå og måten man arbeider på.

1.4 Oppbygging av rapporten

I det påfølgende kapittelet viser vi hvordan norsk eksport har utviklet seg sammenlignet med andre land. Deretter viser vi i kapittel 3 til seks case som illustrerer enten ambisjonsnivå eller suksess på eksportområdet. I kapittel 4 sammenligner vi først hvordan OECD-landene har økt innsatsen innen eksportfinansiering, deretter sammenligner vi eksportrådgivningen mellom Norge, Sverige og Danmark. I kapittel 5 anbefaler vi tiltak for å snu den negative trenden Norge har opplevd innen eksport.

I vedlegg 1 vises den metode vi har benyttet i oppdraget

I vedlegg 2 vises en litteraturgjennomgang om effekt av eksportfinansiering og eksportrådgivning.

2 Utvikling og oversikt over norsk eksporterende næringsliv

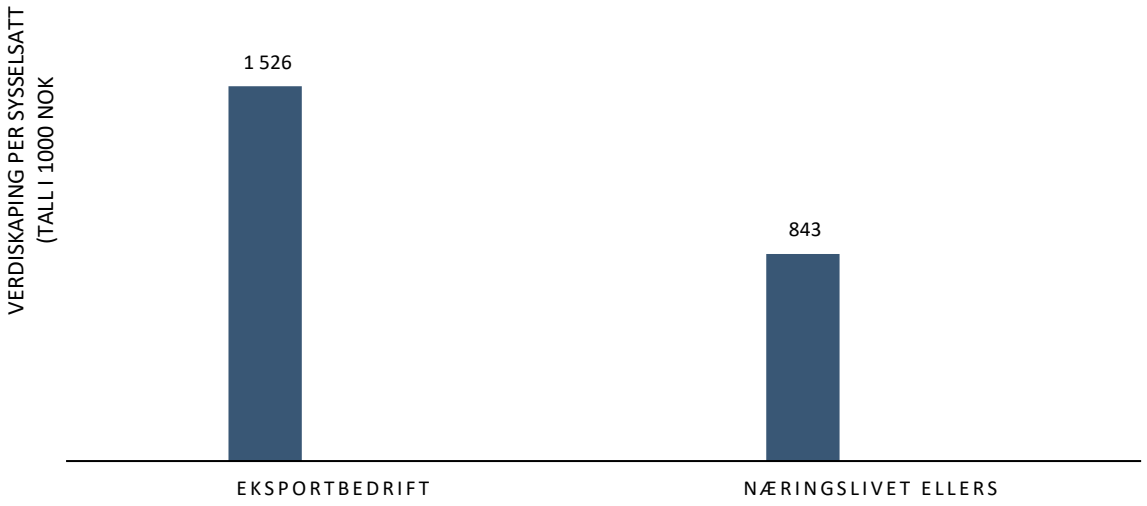
I dette kapittelet viser vi utvikling i norsk eksport, og hvordan denne utviklingen har vært sammenlignet med andre land. Vi viser at Norge er blant de landene som har tapt mest markedsandeler innen internasjonal handel, og at vår eksportutvikling er vesentlig forskjellig fra våre skandinaviske naboland de siste år. Før vi kommer inn på dette viser vi imidlertid at eksport ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for velstand og en indikasjon på om vi følger med på den teknologiske og kunnskapsmessige konkurranse som er mellom alle verdens land.

2.1.1 Økt eksport – et mål på produktivitet og middel til produktivitetsvekst

Økt eksport er ikke i seg selv et mål – kun et virkemiddel for velstandsvekst, og en god indikasjon på konkurranseevne og produktivitet i næringslivet. Når bedrifter vinner kontrakter er dette en indikasjon på at de har en sammensetning av kvalitet og pris som er den mest foretrukne. For Norge og mange OECD-land, som har høyt lønnsnivå, er kunnskap og teknologi våre viktigste konkurranseparametere. At vårt næringsliv vinner kontrakter er dermed en indikasjon på at vi følger med eller ligger i tet i den globale konkurransen om teknologi og kunnskap.

Forskningslitteraturen viser at eksportbedrifter gjennomgående har betydelig høyere produktivitet enn andre bedrifter. At det er slik i Norge også er vist i figuren nedenfor, som viser verdiskaping per sysselsatt i eksportbedrifter sammenlignet med bedrifter som ikke eksporterer.

Figur 2-1: Verdiskaping per sysselsatt i 2013 i eksportbedrifter og i bedrifter som er konsentrert om hjemmemarkedet. Olje- og gassproduksjon ekskludert fra statistikken. Kilde: Menon Economics 2014[8]



Som det går frem av figuren hadde eksportbedrifter i 2013 om lag dobbelt så høy verdiskaping per ansatt sammenlignet med bedrifter som ikke eksporterer. Fordi arbeidskraft og kapital er begrenset i en økonomi, vil flytting av arbeidskraft og kapital i retning av områder der den kaster mest av seg øke den samlede norske verdiskapingen. Å øke eksportintensiteten i næringslivet, både antall bedrifter som eksportører og andel av

[8] *Statistikken er basert på innsamling av mikrodata om eksport blant norske bedrifter. En høyere verdiskaping per sysselsatt kan indikere at eksportbedriftene er mer kapitalintensive. Det er også tilfellet. Vi vil imidlertid i denne sammenheng også fremheve at vi blant eksportbedrifter også inkluderer en betydelig andel tjenesteeksport.*

bedriftenes inntekter som kommer fra utlandet, kan dermed øke vår samlede verdiskaping utover en konsentrasjon mot hjemmemarkedet.

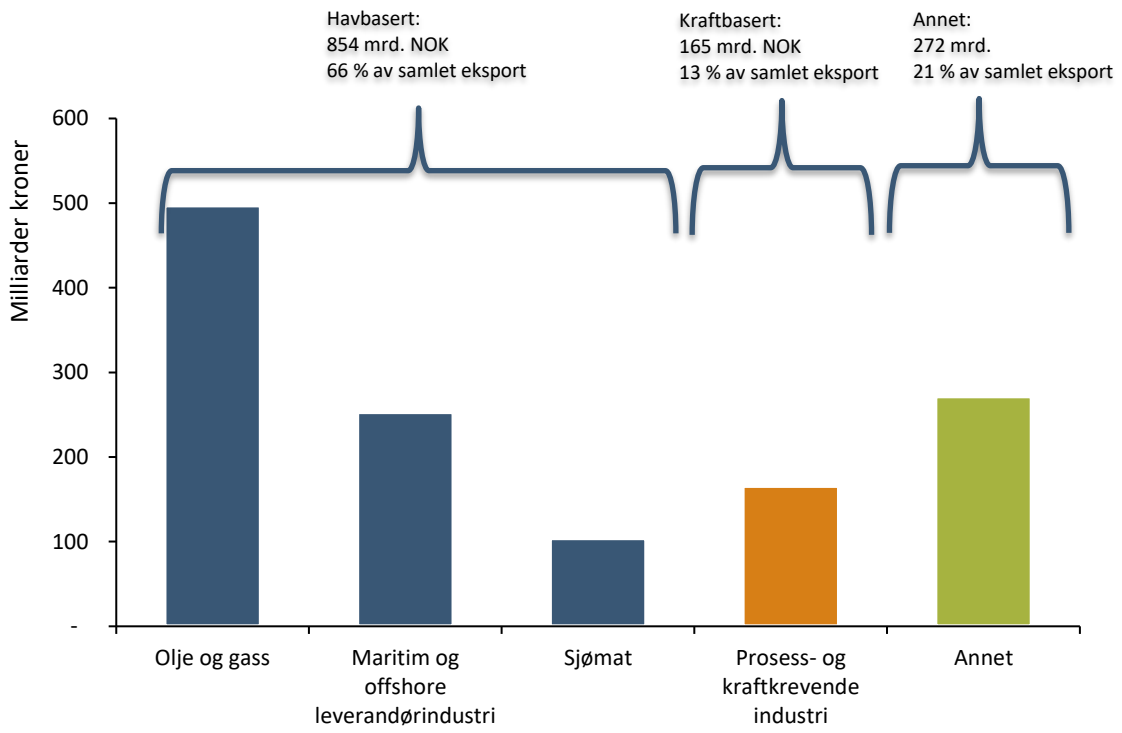
Det eksisterer imidlertid en faglig diskusjon om hvilken retning den høyere produktiviteten i eksportrettet næringsliv synes å ha; er bedriftene mer produktive fordi de eksporterer, eller eksporterer de fordi de er mer produktive. Politikkrelevansen i dette spørsmålet er høy. Dersom det er slik at bedrifter blir mer produktive av å eksportere, bør man øke innsatsen for internasjonalisering av næringslivet. Dersom det er motsatt, bør man konsentrere innsatsen mot å øke bedriftenes produktivitet. Konsensus innen litteraturen synes å være begge deler. Ja, det er slik at det er de høyproduktive bedriftene som eksporterer. Men, det ser også ut til at de øker produktiviteten sin gjennom å eksportere. Gjennom internasjonalisering får bedrifter tilgang til kunnskap, teknologi og nettverk som gjør at deres ekspansjonsmuligheter øker. Innen den økonomiske litteraturen synes det derfor å være enighet om at den høye produktiviteten blant eksportbedrifter først og fremst forklares med at de mest produktive bedriftene eksporterer, men at eksporten i seg selv også øker produktiviteten.

2.2 Norsk eksport er konsentrert til de store bedriftene og til noen få næringer

Norge eksporterte i 2019 for om lag 1300 milliarder kroner. Av dette var i underkant av 500 milliarder eksport av olje og gass, om lag 450 milliarder vareeksport, mens om lag 400 milliarder var tjenesteeksport. I Norge, som i nær sagt alle OECD-landene, er det tjenesteeksporten som øker mest.

Norsk eksport er samtidig konsentrert om noen få næringer, og er i stor grad konsentrert mot råvaremarkeder. Havnæringene, representert ved olje og gass, maritim og sjømat, er de dominerende næringene, og de har over lengre tid utgjort mellom to tredjedeler og tre fjerdedeler av norsk eksport. I tillegg til havbasert eksport, utgjør den kraftbaserte prosess- og metallindustrien en stor andel av vår eksport.

Figur 2-2. Norsk eksport i 2019 fordelt på hovednæringer. Kilde: Menon Economics



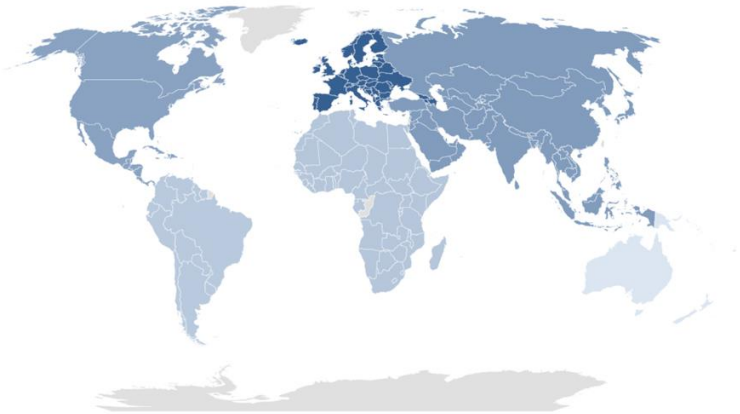
I tillegg til å være konsentrert om få næringer, er vår eksport også konsentrert om de største bedriftene. I Norge kommer 70 % av eksport utenom olje og gass fra de 1 % største bedriftene.[9]. Det er langt over det globale gjennomsnittet på 56 % og kanskje det høyeste i verden. Konsentrasjonen går igjen eksportnæring for eksportnæring. Innenfor maritim og offshore leverandørindustri, Norges nest viktigste eksportnæring, står de fem største eksportørene for 40 prosent av eksportverdien.[10] Et annet eksempel er helsenæringen, der de 15 største helseindustribedriftene står for 92 % av norsk eksport på NOK 25 milliarder.[11]

2.3 Norsk eksport er konsentrert om Europa – Europa har lavere vekstutsikter

Den norske eksporten er konsentrert om Europa. I 2019 gikk 77 prosent av vår eksport til Europa.

Figur 2-3: Norsk eksport i 2019 fordelt på verdensdeler

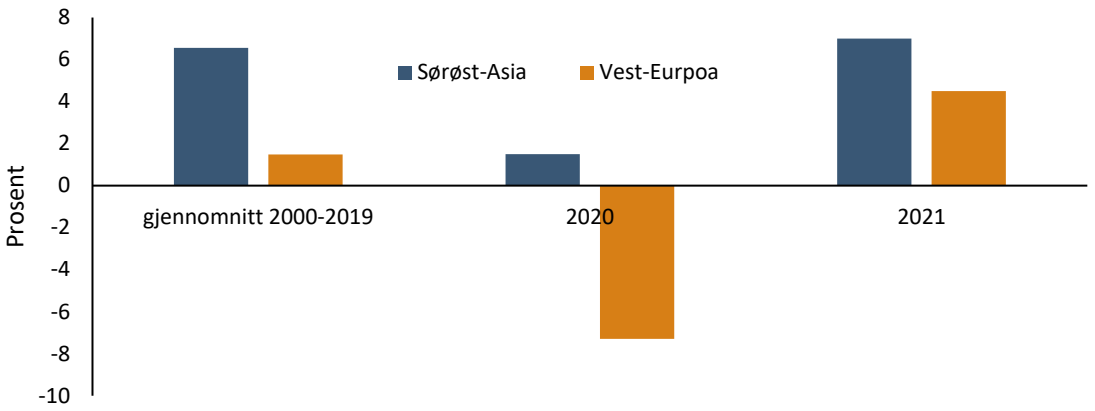
Verdensdel	Eksport 2019 (mrd. kroner)	Andel
Europa	994	77%
Afrika	30	2%
Asia	128	10%
Nord-Amerika	101	8%
Sør-Amerika	27	2%
Oseania	11	1%
Samlet	1 290	100%



Som det går frem av figuren, gikk kun 10 prosent av vår eksport til det sterkt voksende asiatiske markedet. At vår eksport er konsentrert til landene rundt oss er ikke utelukkende et norsk fenomen. Dette gjelder nær sagt alle land (Menon Economics, 2017). At det er vanlig innebærer imidlertid ikke at det ikke er problematisk. Som følge av aldring, lav produktivitetsvekst og betydelig offentlig gjeld, har det europeiske markedet vokst lite de siste årene, samtidig som det også fremover er ventet å vokse mer moderat. I figuren på neste side viser vi den gjennomsnittlige økonomiske veksten i Vest-Europa og Sørøst-Asia i perioden 2000-2019, samt prognoser for 2020 og 2021.

[9] *(Verdensbanken, 2018)*
[10] *(Menon Economics, 2019)*
[11] *(Menon Economics, 2020)*

Figur 2-4: Forventet og historisk vekst i Sørøst-Asia og Vest-Europa. Kilde: IMF 2020

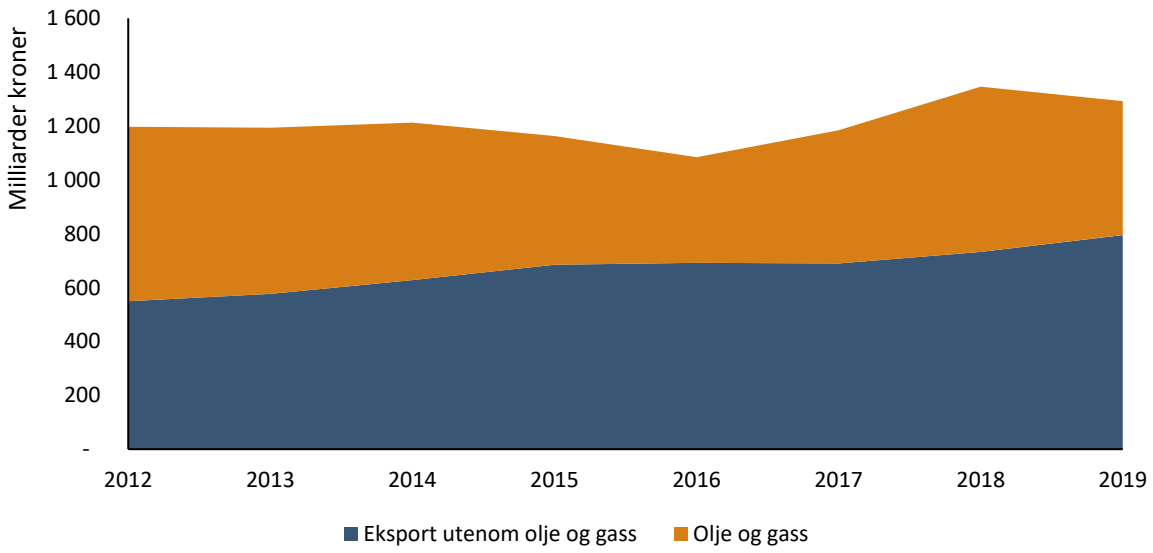


For å opprettholde høyere vekst kan det følgelig være naturlig å vri seg mer mot markeder med sterkere vekst enn det vesteuropeiske. Som vi kommer inn på i kapittel 4, ser det ut til at dette i større grad har vært førende for den danske og svenske eksportsatsingen.

2.4 Norge har tapt markedsandeler internasjonalt

Når vi ser på utvikling i norsk eksport basert på tall SSB produserer, ser det ut til at utviklingen har vært positiv seneste år. Dette går frem av figuren nedenfor, hvor vi viser eksporten i løpende kroner.

Figur 2-5: Eksport fordelt på olje og gass og øvrige næringer. Kilde: SSB 2020



Tar man utgangspunkt i statistikken basert på løpende norske kroner, ser det altså ut til at vi i noen grad har kompensert for den nedgangen vi opplevde i etterkant av oljeprisfallet ved å øke eksporten av andre varer og tjenester i andre sektorer enn olje og gass.

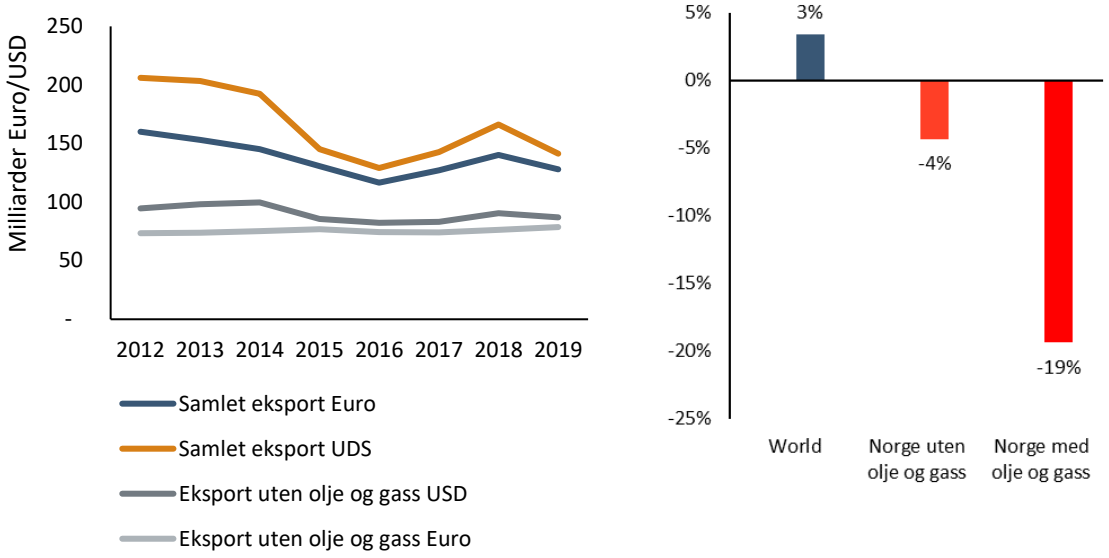
Med utgangspunkt i at eksport ikke bare er et middel for å skape velferd, men også en indikasjon på vårt næringslivs konkurranseevne, gir det imidlertid mening å:

1) Måle utvikling i eksport i internasjonale valutaer

2) Måle utvikling i eksport mot verden som helhet

Dette gjøres i figurene nedenfor.

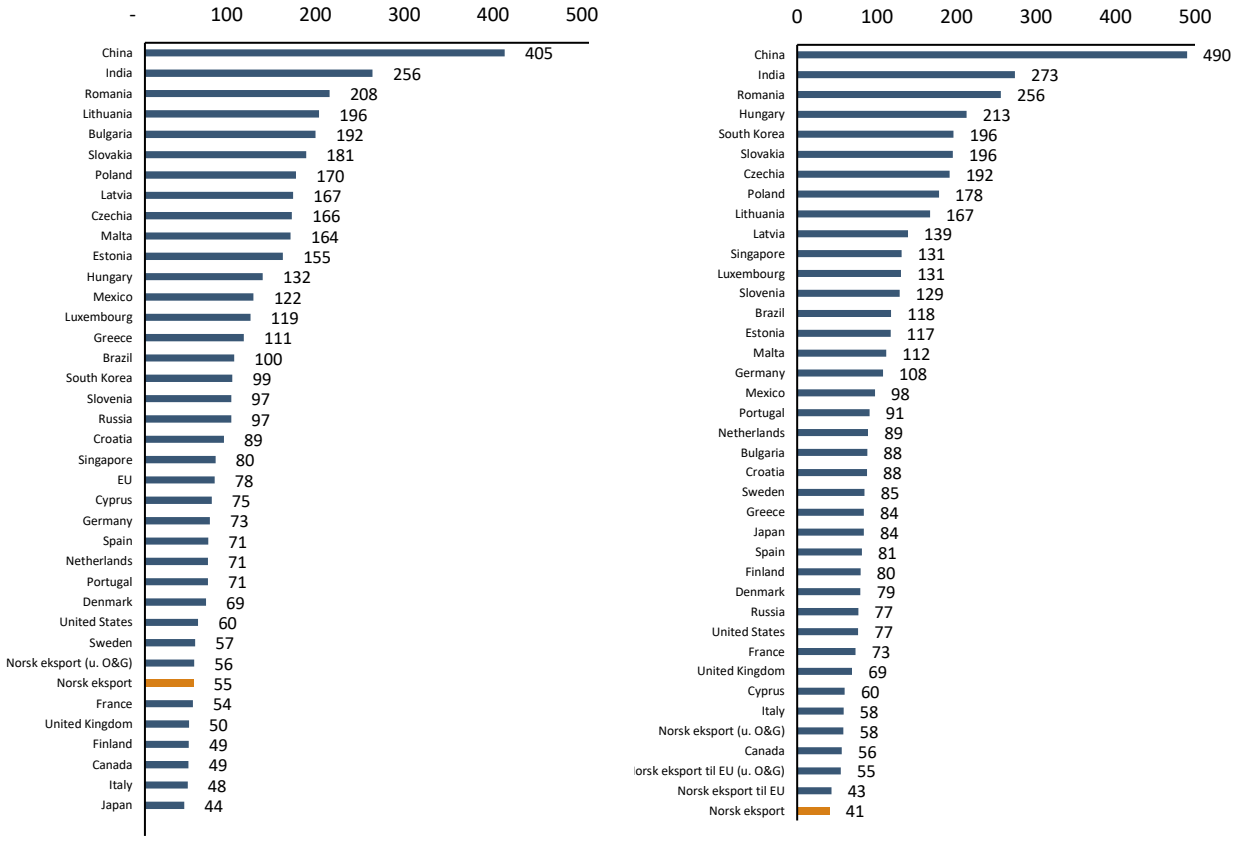
Figur 2-6: Utvikling i norsk eksport med og uten olje og gass målt i USD og euro (venstre) og prosentvis utvikling i norsk eksport sammenlignet med verdens eksport i perioden 2012 til 2018 målt i løpende USD. Kilde: World Bank og Menon Economics 2020



Måler vi i euro eller USD ser vi altså at norsk eksport har vært fallende, og at det har vært det i en periode hvor verdens eksport har økt. Om en tar som utgangspunkt at eksport er en indikasjon på næringslivets konkurransedyktighet, ser det altså ut til at vi har tapt konkurransedyktighet de senere årene.

Faktisk er det knapt noen OECD-land som har tapt markedsandeler innen global handel som Norge de siste 25 år. Dette er vist i figurene nedenfor.

Figur 2-7. Til venstre: Endring i andel av verdenshandel i verdi i løpende priser (venstre) og faste pris (volum) (høyre) Indeks: 1997 = 100. Kilde: World Bank 2020



Ulike mål for eksporten

Eksport i løpende priser: Eksport i løpende priser (eller *eksportverdi*) måler den samlede verdi av all eksport i en gitt tidsperiode. Om man ser på norsk eksport, måles i kroner og er altså den faktiske pris som betales for den eksporterte vare eller tjeneste i norsk valuta. Eksport i løpende priser er oftest det som brukes når man ser på eksport relativt til andre størrelser (eksempelvis handelsbalanse, som andel av BNP eller annet).

Eksport i faste priser: Prisen på de fleste varer og tjenester stiger over tid. For konsumvarer kalles denne prisveksten inflasjon. Vi ønsker et mål på eksport som korrigerer for denne prisstigningen, og som samtidig korrigerer for valutakurser. Dette mål er «eksport i faste priser» (også kalt eksportvolum). Veksten i eksporten i faste priser utregnes som eksportverdien målt i siste års priser. På den måte forteller eksporten i faste priser om hvor mange enheter (kg, antall, liter etc.) som eksporteres.

Eksport i utenlandsk valuta: Det er typisk to grunner til at man ønsker eksport i utenlandsk valuta. For det første hvis man sammenligner ulike land eller hvis man ønsker å fjerne effekten av valutastigninger. Det er litt ulike måter å utregne dette på, men typisk brukes den gjennomsnittlige valutakurs i den periode eksport er målt i.

Som det går frem av figurene, er det kun et fåtall land som har hatt en mer negativ utvikling enn Norge med hensyn til eksportmarkedsandeler målt i løpende priser og ingen andre land som har hatt tilsvarende negativ utvikling målt i faste priser.

Norge er imidlertid ikke alene om å ha tapt markedsandeler. Det som først og fremst kjennetegner landene i bunnen av figurene, er at de alle er rike OECD-land. Deres tap av markedsandeler kan i stor grad forklares med Kina, India og Østeuropeiske lands vekst som handelsaktører.[12]

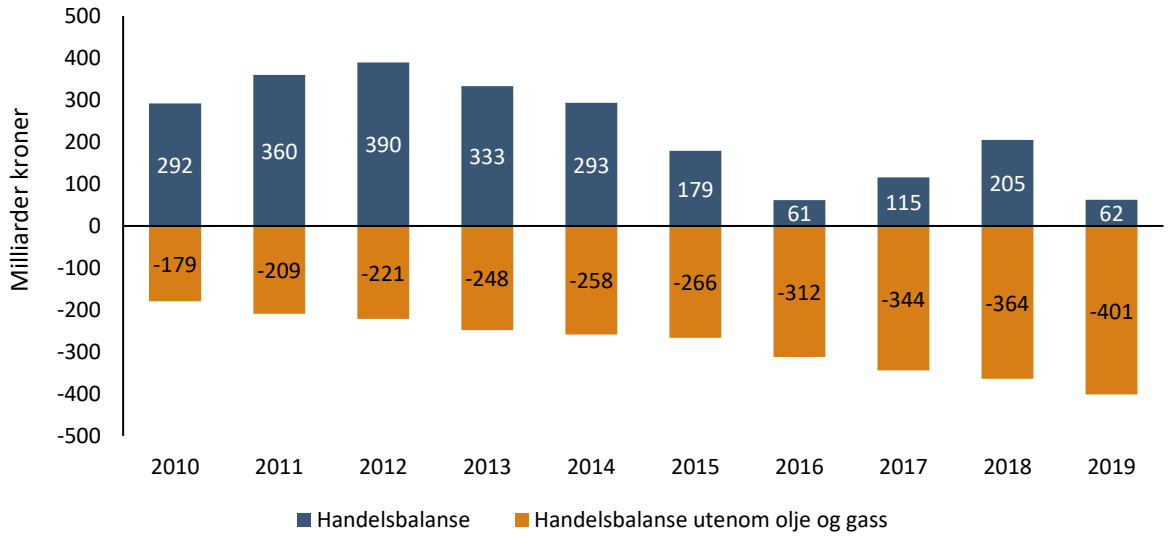
Resultatet av flytting av industri og enklere tjenesteproduksjon til Asia og Øst-Europa er tapte markedsandeler og redusert antall eksportrettede arbeidsplasser i særlig de rikeste OECD-landene. I etterkant av finanskrisen, hvor særlig vesteuropeiske land opplevde svak vekst, har dette medført at arbeidsledigheten bet seg fast på et høyt nivå, som igjen har ført til mer politisk ustabilitet og sosial uro. Når vi i kapittel 4 viser at en rekke OECD-land, herunder også Sverige og Danmark, i vesentlig grad har oppskalert sin innsats for å øke eksporten, kan dette trolig i stor grad forklares med et ønske om å øke veksten og redusere arbeidsledigheten. Flere av landene ønsker å vri sine varer og tjenester i retning av asiatiske markeder, samtidig som man ser at man for å vokse innen disse markedene behøver andre virkemidler enn hva som har vært nødvendig ved eksport i hovedsak rettet mot sitt godt regulerte regionale marked.

Selv om tap av verdensmarkedsandeler ikke er et særnorsk fenomen, men snarere et typisk trekk blant de land som ligner oss mest med hensyn til velstandsnivå, utmerker Norge seg på to måter:

1) Landene rundt oss har i større grad klart å snu en negativ trend
2) Vår innsats i form av eksportfremme er på et lavere nivå og synes å være lavere politisk prioritert. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4

At vi taper verdensmarkedsandeler er også tydelig i vår handelsbalanse, som altså er eksportinntekter fratrukket importutgifter. Som det går frem av figuren nedenfor har handelsbalansen gått fra et overskudd på nær 300 milliarder i 2010 til et overskudd på 62 milliarder kroner i 2019.

Figur 2-8. Norges handelsbalanse mot utlandet (eksport fratrukket import). Kilde: SSB



[12] *Dette kan igjen forklares først at industri og enklere tjenesteproduksjon i økende grad har blitt lagt til land hvor arbeidskraftkostnadene er lavere og spesialiseringsnivået tilstrekkelig høyt. Etter hvert som den økonomiske veksten og spesialiseringsnivået har tiltatt, ser vi at særlig Kina har økt sin produksjon også innen mer avansert teknologi. Særlig Kinas vekst har imidlertid blitt understøttet av en mer ekspansiv eksportstøtte, særlig på finansieringssiden.*

Den vesentlige reduksjonen vi ser i handelsbalansen viser at Norge som helhet sparer mindre enn vi tidligere har gjort. Forklaringen bak reduksjonen i handelsbalansen er i stor grad den betydelige prisreduksjonen vi har opplevd på vår viktigste eksportartikkel, olje og gass, samt at denne prisreduksjonen har vesentlig redusert etterspørselen i vårt nest viktigste eksportmarked, offshore leverandørindustri. På den andre siden har også økt import knyttet til olje- og gassnæringen og offshore leverandørindustri bidratt til å øke handelsunderskuddet.

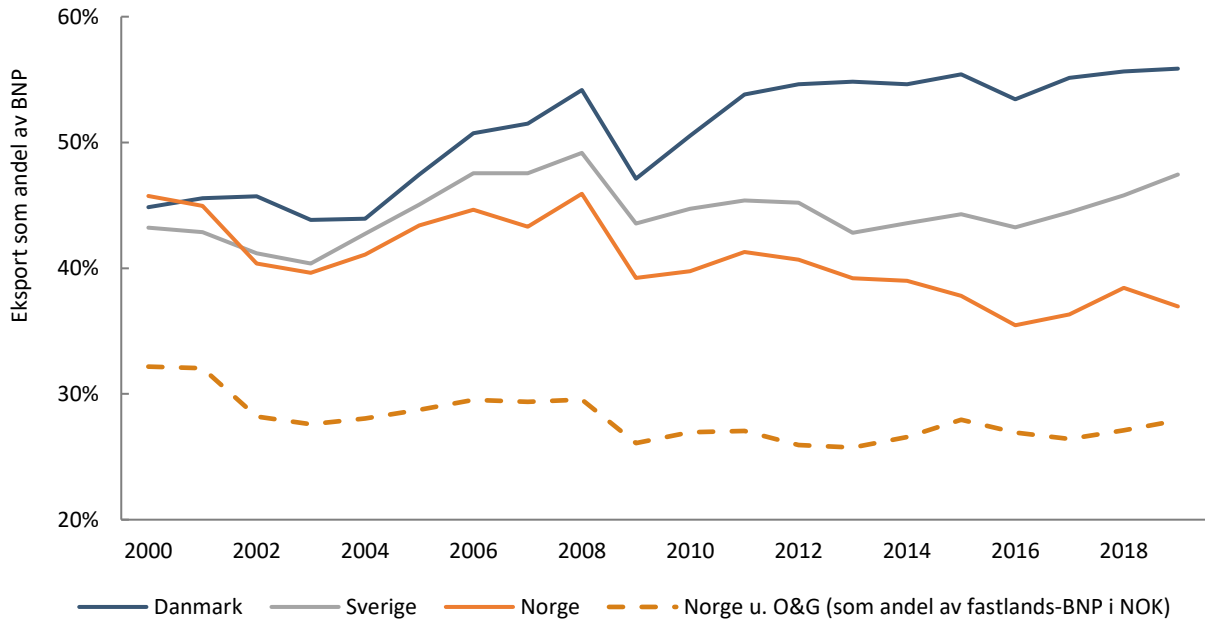
I figuren viser vi også handelsbalansen hvor vi trekker fra vår olje- og gasseksport. Tallet gir en indikasjon på hvor sårbar vår økonomi er for vesentlig reduksjon i olje- og gasspriser fremover, enten dette kan forklares med økt tilbud eller redusert etterspørsel.

I etterkant av oljeprisfallet i 2014 har Regjeringens strategi vært å gjøre norsk eksport og norsk næringsliv mindre olje- og gassavhengig. Den vesentlige reduksjonen i handelsbalansen utenom olje og gass viser at vi som nasjon i mindre grad har lykkes med dette. Vi har lykkes i den forstand at vår olje- og gassrelaterte eksport har falt, men har altså ikke lyktes i tilstrekkelig grad med å bygge opp nye eksportnæringer som kan generere nye eksportinntekter. Sentralbanksjefen uttrykte i februar sin bekymring over denne utviklingen, og uttalte at det ikke kan fortsette slik i det lange løp.[13]

2.4.1 Våre skandinaviske naboland gjør det bedre på eksportmarkedet enn oss

Som påpekt ovenfor er ikke Norge alene blant rike OECD-land med hensyn til tap av markedsandeler siste 25 år. Samtidig ser vi indikasjoner på at våre skandinaviske naboland, Sverige og Danmark, har hatt en annerledes utvikling enn oss. Dette er særlig synlig når vi ser på eksport som andel av brutto nasjonalprodukt (BNP) og eksport som andel av norsk BNP utenom olje- og gassektoren. Dette er vist i figuren nedenfor:

Figur 2-9. Utvikling av eksport målt som andel av BNP, for de skandinaviske landene. Kilde OECD 2020 og Menon 2020



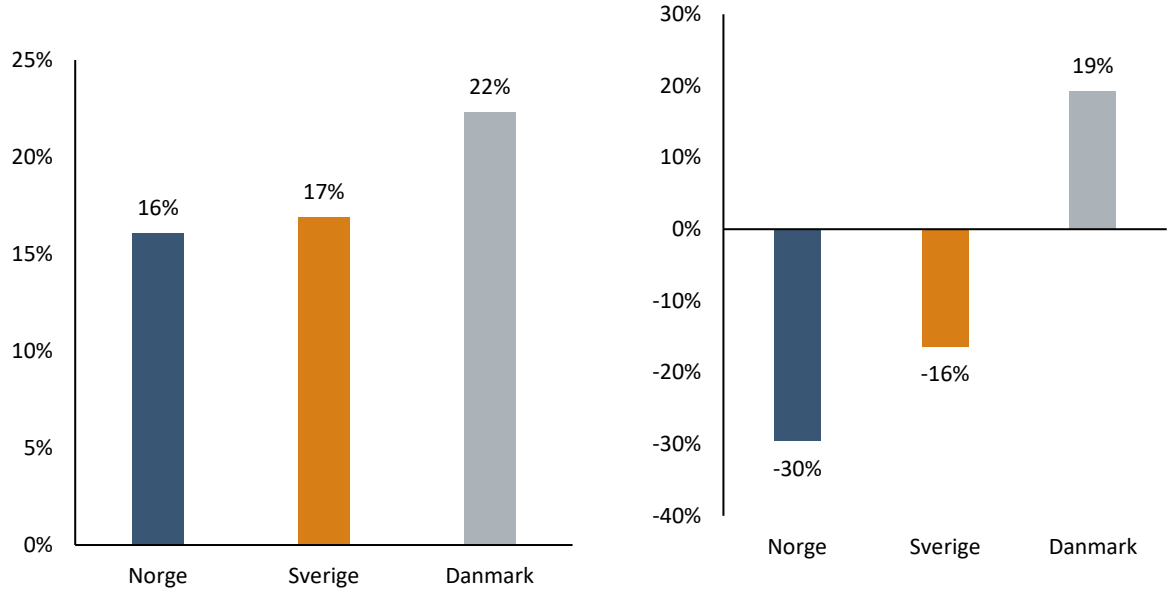
I samme periode ser vi at Danmark og Sverige har beveget seg fra et nivå under oss i 2000 til nivåer som er vesentlig høyere enn Norges i 2019. Mens dansk eksport i 2019 utgjorde hele 56 prosent av deres brutto

[13] *(Winther, Petter, 2020)*

nasjonalprodukt i 2019, var den svenske andelen på 47 prosent. Statistikken indikerer at dansk og svensk næringsliv i større grad beviser konkurransedyktighet i det internasjonale markedet enn det norske.

I tillegg til at den norske eksporten utvikler seg noe svakere enn den svenske og danske, ser vi også at sammensetningen av eksporten også er annerledes. I figuren nedenfor viser vi hvor stor andel av eksporten som skjer blant bedrifter med mellom 10 og 250 ansatte, og hvordan denne har utviklet seg i perioden 2008 til 2015.[14]

Figur 2-10. Til venstre: Andelen av bedrifter mellom 10 og 250 ansatte i de skandinaviske landene som eksporterer. Til høyre: endring i eksport, målt i volum, for bedrifter mellom 10 og 250 ansatte i perioden fra 2008 til 2015. Kilde: OECD 2020

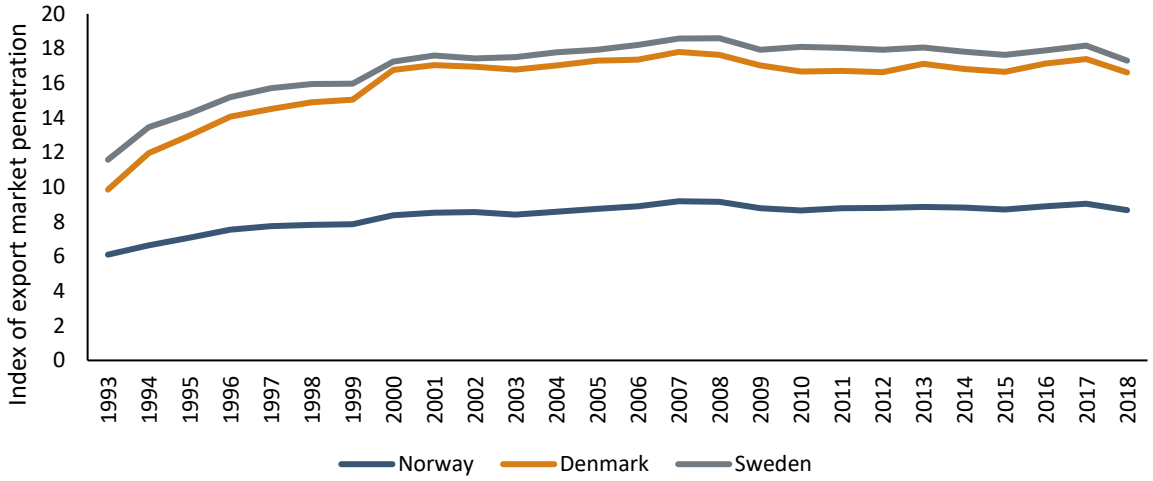


Som vi ser av figuren til venstre ser vi at Norge er det landet med lavest eksport blant små og mellomstore bedrifter. Videre ser vi også at norsk eksport i denne størrelseskategorien har sunket i både Norge og Sverige, dog sterkest i Norge, mens den danske eksporten har økt.

Samtidig ser vi at norsk eksport i mindre grad enn Danmarks og Sveriges når ut til land som etterspør produktene vi eksporterer. Figuren under viser Verdensbankens «export market penetration index», der et lavt tall innebærer at landet i mindre grad er i stand til å nå ut til markeder som importerer produktene som landet eksporterer. Dette er, ifølge Verdensbanken, en indikasjon på tilstedeværelse av handelsbarrierer. Slike handelsbarrierer kan være markedssvikter knyttet til manglende informasjon og fellesgode/klubbgode, som beskrevet tidligere. En del av forklaringen på at danskene og svenskene når ut til flere eksportmarkeder kan derfor være at deres oppsett for eksportfremme, i større grad enn det norske, hjelper bedrifter med å overkomme de nevnte markedssviktene.

[14] *Menon har valgt å ekskludere eksporten for bedrifter med mellom 0 og 9 ansatte fra figuren og beregningen. Bakgrunnen er statistikken for denne størrelseskategorien, særlig for Danmark både er estimert og synes å ha en variasjon mellom år som vi ikke finne naturlige forklaringer for.*

Figur 2-11. Verdensbankens export market penetration index, som viser et lands evne til å nå ut til potensielle internasjonale markeder. Kilde: Verdensbanken (WITS)



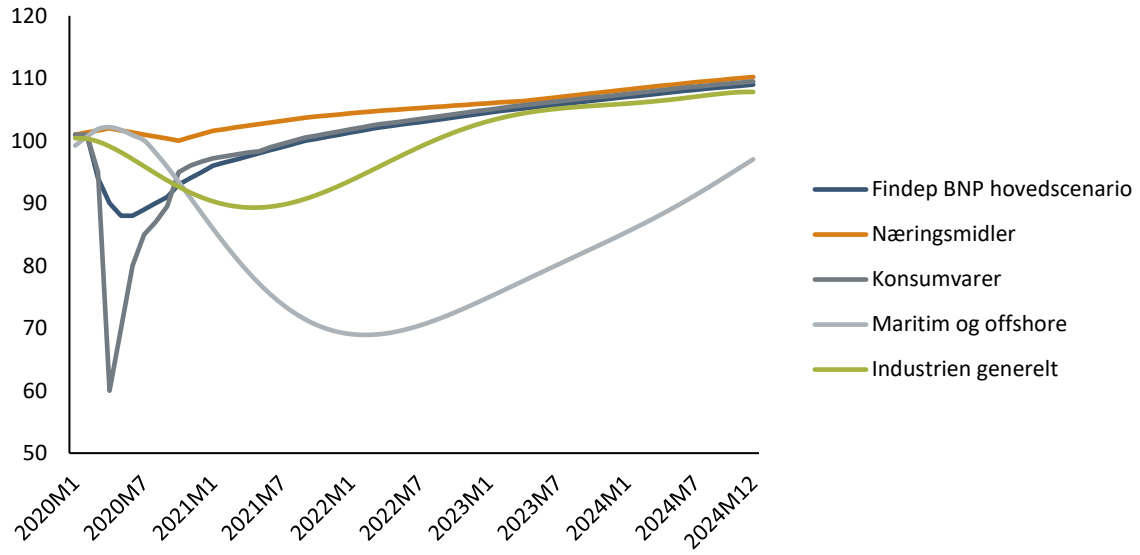
Senere i rapporten drøfter vi hvorvidt et mer aktivt norsk arbeid for å fremme norsk eksport både kan løfte norsk eksport som helhet og norsk eksport blant små og mellomstore bedrifter. Før vi kommer inn på dette vil vi imidlertid vise hvordan norsk eksportnæring trolig rammes av koronakrisen og oljeprisnedgangen.

2.5 Norske eksportnæringer vil bli særlig hardt rammet av korona og oljeprisfallet

Korona-pandemiens virkning på næringslivet er ulik alle andre kriser som har rammet norsk næringsliv. Det unike er at krisen simultant rammer både tilbudssiden og etterspørselssiden, samtidig som prisen på Norges viktigste eksportvare, olje og gass, har falt markant i begynnelsen av mars. I særlig grad rammer krisen olje- og gassnæringen i form av lavere olje- og gasspriser. Videre rammer den offshore leverandørindustri og maritim næring, dels som følge av at olje- og gassinvesteringene er vesentlig redusert. Offshore leverandørindustri og maritim næring blir ytterligere rammet ved at det fremover trolig vil bestilles et svært begrenset antall nye cruisefartøy. Cruise er et segment verft og utstyrsprodusenter har satset betydelig på i etterkant av oljeprisfallet. I 2019 stod cruisebygging for om lag halvparten av inntektene til norske maritime verft og snaut en fjerdedel av inntektene til de maritime utstyrsleverandørene.

Norges to viktigste eksportnæringer vil altså rammes hardt av krisen Norge nå er oppe i. At det er den eksportrettede delen av norsk næringsliv som rammes hardest er også vist i en rapport Menon utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet i begynnelsen av juni. I figuren nedenfor viser skisserte prognoser for utviklingen i ulike industrisegmenter sammenlignet med den ventede utviklingen i fastlands-BNP.

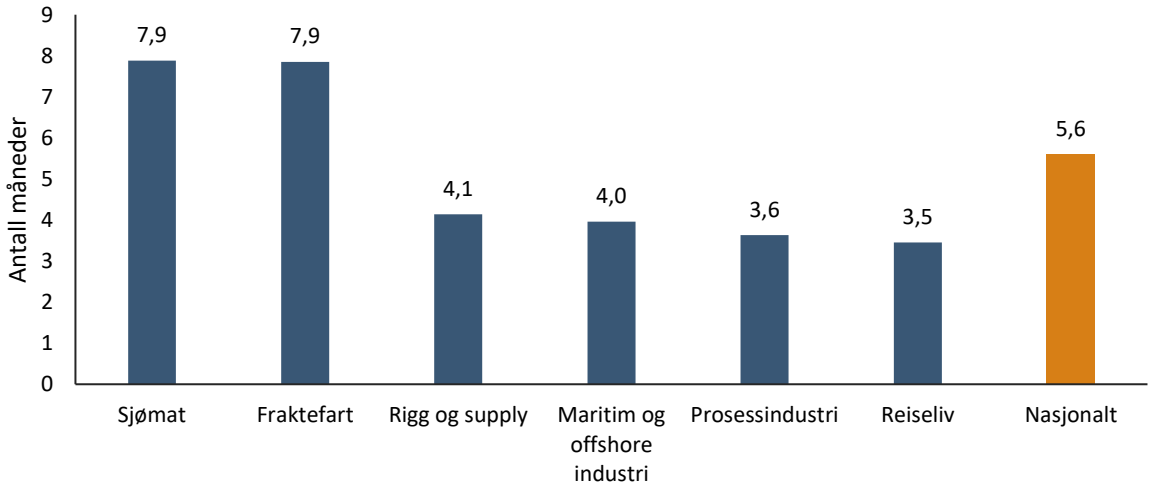
Figur 2-12. Skisserte prognoser for utviklingen i ulike industrisegmenter sammenlignet med den ventede utviklingen i fastlands-BNP. Sesongjustert sammenlignet med 2019. Kilde: Menon/Finansdepartementet



Som det går frem av figuren, er det grunn til å vente at industribedriftene i offshore leverandørindustri og maritim næring vil bli betydelig hardere rammet enn både den norske økonomien som helhet og den øvrige industrien. Figuren viser kun utviklingen for industribedriftene, men både rederiene og tjenesteleverandørene forventer en lignende utvikling de neste årene. Offshore leverandørindustri og maritim næring er Norges største kilde til eksportinntekter etter salg av olje og gass. Svake markeder i de kommende årene vil derfor legge ytterligere press på norsk handelsbalanse.

Samtidig er offshore leverandørindustri og maritim næring også blant de næringer som er svakest rustet til å tåle en markant nedgang i aktivitet etter mange år med svak lønnsomhet, slik vist i figuren nedenfor.

Figur A. Antall måneder medianbedriften i ulike næringer kan dekke lønnskostnader med nåværende kontantbeholdninger. Kilde: Menon Economics 2020



Som det går frem av figuren var maritim og offshore industris evne til å tåle en reduksjon i inntekter, målt som kontantbeholdning dividerte på månedlige lønnskostnader begrenset. Menon har derfor tidligere vurdert at flere

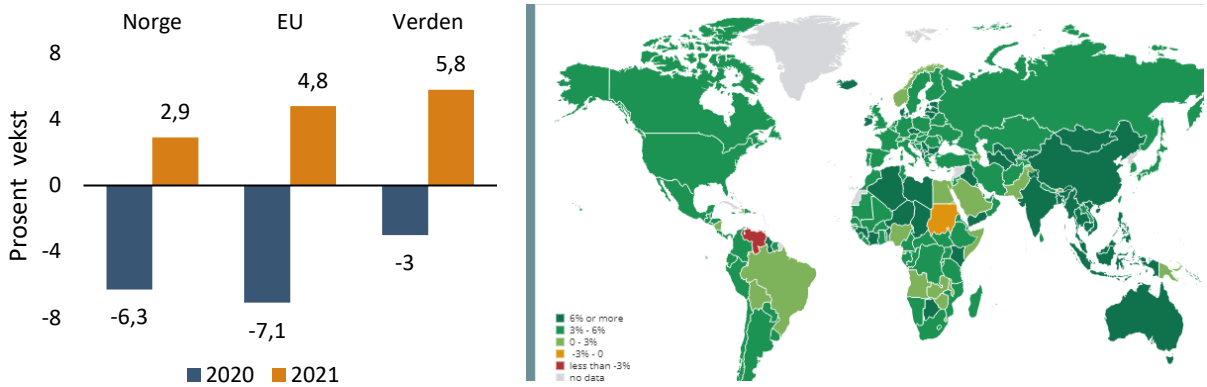
bedrifter innen offshore og maritim vil gå konkurs, og at permisjonene innen næringen vil omgjøres til oppsigelser.

Med henvisning til den sterkt fallende utviklingen i norsk handelsbalanse presentert i kapittel 2.4, er det altså grunn til å vente at handelsbalansen inkludert olje- og gass blir negativ i årene som kommer, og at balansen uten olje- og gass blir vesentlig mer negativ. Ettersom det er ventet at den globale økonomiske veksten vil ta seg vesentlig opp fra 2021, samtidig som det er ventet fremdeles resesjon i olje- og gass, vil trolig den norske eksporten falle i årene som kommer, samtidig som eksporten blant våre naboland trolig raskt vil ta seg opp og vokse. Den utvikling vi har sett med hensyn til fallende verdensmarkedsandeler og ulik utvikling i Norge sammenlignet med våre naboland de siste årene, vil derfor i årene som kommer trolig eskalere.

2.6 Norge vil bli hardere rammet enn landene rundt oss

Sammenlignet med EU og verden som helhet er det ventet at Norge vil bli hardere rammet av den pågående krisen. Dette går klart frem av figuren nedenfor, hvor vi presenterer IMFs prognoser for vekst i 2020 og 2021

Figur 2-13. Til venstre: Prognoser for vekst i BNP i 2020 og 2021 for Norge, og gjennomsnitt for EU og verden. Til høyre: prognoser for vekst i BNP for alle land i 2021. Kilde: IMF



Som det går frem av figuren venter IMF at verden som helhet tar igjen fallet i BNP i 2020 ved sterkere vekst i 2021. Norge forventes imidlertid sammen med en rekke oljeproduserende land å ha betydelig lavere vekst enn gjennomsnittet i 2021 og altså ikke være i nærheten av å ta igjen fallet.

3 Suksesshistorier og en konkret ambisjon

Selv om koronakrisen har medført et tilbakeslag i verdensøkonomien som er unikt, er ikke de langsiktige virkningene av krisen unike hverken for Norge eller landene rundt oss. Mens landene rundt oss opplevde resesjon og markant økning i ledigheten i etterkant av finanskrisen, må Norge tilbake til 90-tallet for å finne en situasjon som ligner denne. I de påfølgende seks case vises hvordan både Norge og landene rundt oss i tilsvarende krise har søkt å øke eksporten gjennom målrettede tiltak, og at tiltakene baserte seg på langsiktige og tallfestede ambisjoner. At norsk eksport har vært konsentrert om råvaremarkedet, samtidig som råvaremarkedet som følge av sterk global vekst de siste tre tiår har hatt god utvikling i etterspørsel, har av enkelte blitt fremstilt som Norges flaks. Vi vil vise at utviklingen innen både offshore leverandørindustri og sjømat er et resultat av mer enn tilfeldigheter, nemlig konkrete og ambisiøse ambisjoner bunnet i en opplevd krise. I det følgende vil vi vise til to norske eksportsuksesser som case. Videre presenterer vi den svenske og danske satsingen, samt UKs strategi på offshore wind. Til slutt viser vi Irlands sterke ambisjoner.

3.1.1 Case 1: Norsok og Intsok la grunnlaget for en betydelig vekst i offshore leverandørindustri

Oljeprisfallet på slutten av 80- tallet, og den relativt lave oljeprisen gjennom hele 90-tallet bidro til en vesentlig reduksjon i eksportinntektene fra olje- og gass næringen. Ved inngangen på 90-tallet var prisen på nordsjøolje lavere enn den såkalte balanseprisen på olje, altså den pris man må ha for å gå i økonomisk balanse i produksjonen. I realiteten innebar dette at Norge i flere perioder tapte penger på å produsere olje og gass. Dette, sammen med fraværet av større funn, bidro til at utsiktene til nye investeringer på sokkelen så mørke ut. Stortingsmelding nr. 4 (1992-1993) uttrykker dette slik: «Fremtidige utbygginger vil skje på felt som gjennomgående er betydelig mindre enn de som i dag er i produksjon. Disse prosjektene vil i stor grad kreve bruk av ny og kostnadseffektiv produksjon» (St.meld. nr.4, 1992-1993).

Den lavere oljeprisens betydning for viljen til investering gjaldt ikke bare i Norge. Den betydelige kapasitet og kompetanse som var bygget opp i næringslivet knyttet til utvinning av offshore olje- og gassvirksomhet så altså ut til å kunne forvitre.

En første prioritet i denne situasjonen var å søke å redusere kostnadene ved utbygging og drift, slik at balanseprisen kunne reduseres. I et samarbeid mellom stat, fag- og næringsorganisasjoner søkte man på denne bakgrunn å etablere nye standarder for utbygging og drift på norsk sokkel. Hensikten var både å opprettholde et høyt sikkerhetsnivå og redusere kostnadene. Resultatet var de såkalte Norsok-standardene, som også i dag er gjeldende på norsk sokkel (Gundersen, 2020) (Menon, 2020). Overgang fra internasjonale teknisk orienterte standarder til funksjonsbaserte standarder bidro både til å redusere kostnadene og gjøre det mulig å foreta utbygging på felter som tidligere ikke ble ansett som forsvarlige fra et økonomisk ståsted. Flere utbygginger, særlig på dypt vann, ble foretatt i perioden etter utvikling av standardene. Betydningen dette kunne ha både for å øke det norske innholdet ved bidrag til norsk sokkel og ved norske leveranser til utbygging på andre lands sokler ble viet betydelig oppmerksomhet i langtidsplanen fra datidens Finans- og tolldepartementet i 1993:

«Gjennom mobilisering av et rikt nettverk av underleverandører og annen relatert industri, har offshorenæringen blitt et bredt industrisegment i Norge […] Leverandørindustriens sterke stilling på norsk sokkel er et godt utgangspunkt for internasjonalisering og eksportfremstøt mot andre sokler» (St.meld. nr.4, 1992-1993)

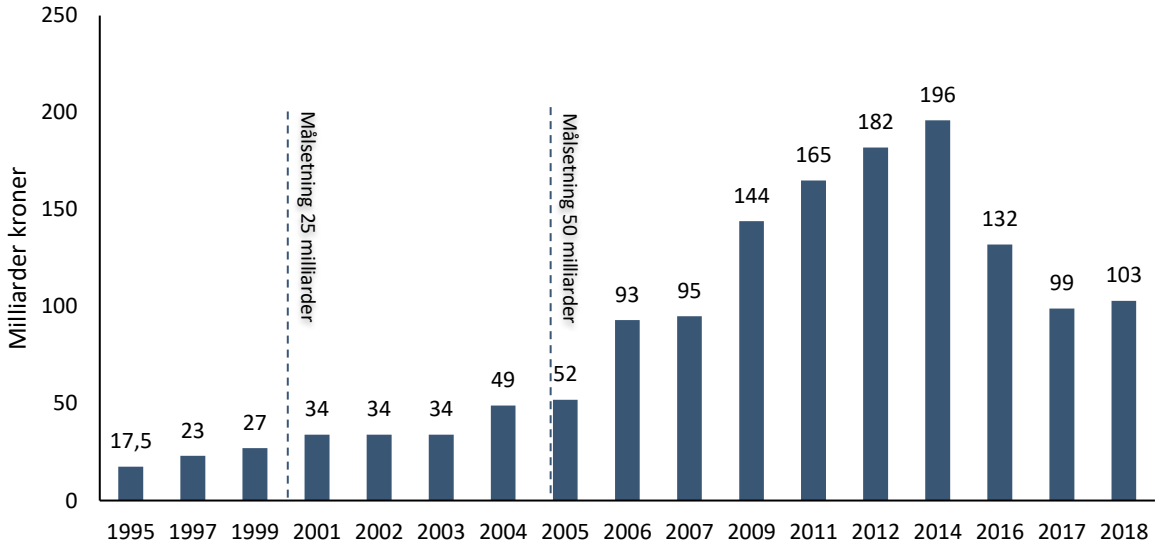
Til tross for at potensialet for eksport innen offshore leverandørindustri ble påpekt i 1993, var det først i 1997 en mer strategisk satsing kom på plass gjennom opprettelsen av INTSOK. Gjennom INTSOK søkte man å:

> «Stiftelsen INTSOK er etablert av myndigheter, bedrifter og organisasjoner for å styrke næringens posisjon og konkurranseevne internasjonalt, og sikre økt verdiskapning gjennom et mer forpliktende samarbeid. Arbeidet bygger videre på resultatene fra NORSOK og MILJØSOK prosessene, og vitner om positiv dynamikk i norsk oljeindustri […] Målsetningen er å øke den internasjonale omsetningen fra 17,5 milliarder kroner i 1995 til 25 milliarder kroner i 2000 og 50 milliarder kroner i 2005».[15]

Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at den globale veksten man så innen offshore leverandørindustri i etterkant av opprettelsen av INTSOK ikke var mulig å forutse i forkant. Ved opprettelsen så man at oljeprisen varierte mellom 15 og 25 USD per fat, en markant reduksjon fra en topp på 80-tallet. Etableringen av INTSOK synes altså i vel så stor grad å ha blitt drevet av frykt for at viktig kompetanse i Norge kom til å forvitre, som av mulighetene for at denne kompetansen kunne brukes internasjonalt.

Den klare konkretiseringen av målsetninger ved opprettelsen har samtidig likhetstrekk med den konkretisering vi ser i handlingsplaner i svenske og danske eksportstrategier som vises senere i kapittelet. Den står også i kontrast til mangel på slik konkretisering i den nyere norske eksportstrategien «Med verda som marknad» (2017). Det er også slående å se hvor nært den tallfestede målsettingen den internasjonale omsetningen innen offshore leverandørindustri faktisk ble, slik vist i figuren nedenfor.

Figur 3-1. Utvikling i internasjonal omsetning for maritim og offshore leverandørindustri. Kilde: SNF for perioden 1995 til 2007. Menon for perioden 2009 til 2012 og Rystad Energy for perioden 2014 til 2018



Det er naturligvis viktig å påpeke at den sterke økningen i oljeprisen utover 2000-tallet også var sterkt bidragsytende til at omsetningen i næringen vokste kraftig i denne perioden. Men uten INTSOK ville trolig ikke den norske leverandørindustrien vært i den samme posisjonen til å utnytte den sterke veksten. Caset illustrerer både betydningen av å sette seg klare kvantitative mål, og at næringen er med på å styre innsatsen knyttet til internasjonalisering. Intsok ble i 2016 slått sammen med Intpow, som var konsentrert om eksportfremme innen

[15] *Hentet fra stiftelsesdokumentet til Intsok*

ren energi, til Norwep. En sentral målsetning for den sammenslåtte organisasjonen er å søke å finne nye verdikjeder også for offshore leverandørindustri.

3.1.2 Case 2: Sjømateksporten mangedoblet etter åpning for eksport og strategisk satsing på utvikling av eksportmarkeder

Norge har hatt betydelig suksess på sjømatområdet, og særlig innen oppdrett av laks og regnbueørret, hvor Norge nå er den største produsenten. Sjømateksporten har vokst betydelig det siste tiåret, og overgikk i 2019 100 milliarder kroner. Naturgitte forhold i form av riktig temperatur i sjø langs store deler av norskekysten er en viktig forklaring. Samtidig er det ikke bare flaks som har gitt Norge den posisjonen vi har.

Etter flere og spredte forsøk med oppdrett langs kysten, satte man i 1972 ned et offentlig utvalg for å vurdere om oppdrett kunne bli en større næring i Norge. Utvalget leverte sin rapport i 1978. De vurderte at Norge hadde naturgitte forhold, men at en betydelig offentlig innsats i form av forskning og utvikling, utdanning og markedsføring var nødvendig for å lykkes. Fra den tidlige begynnelse var man opptatt av å utvikle salgsledd som bidro til at laks og ørret kunne omsettes utenfor Norge, slik vist i figuren nedenfor.

Frem til en kommersialisering av fiskeoppdrett på begynnelsen av 80-tallet, var produksjonen høyst begrenset. Sjømatnæringen ble ikke ansett som en næring med betydelig potensial, og frem til begynnelsen av 90-tallet, var fiskerinæringen sterkt subsidiert. Subsidiene ble avviklet på 90-tallet, blant annet i forbindelse med GATT-avtalen, samt avtaler om eksport mellom daværende EF og EFTA. Samtidig medførte de nye handelsavtalene muligheter for økt eksport. Man gikk bort fra et regime hvor det i stor grad ble lagt begrensinger på eksport av rund fisk. Et eget eksportutvalg for fisk (EFF) ble da opprettet for å koordinere eksportinnsatsen. Eksportutvalget for fisk var offentlig oppnevnt, men sammensatt av aktørene i næringen. En egen eksportavgift ble pålagt eksportørene, slik at man kunne foreta generisk markedsføring av sjømaten i nye markeder[16]. Man vurderte også om daværende Eksportrådet skulle forvalte ordningen. Fra politisk hold vurderte man imidlertid at innføring av avgiften ville ha sterkest legitimitet om den ble forvaltet av sjømatbedriftenes egen organisasjon

I figuren på neste side vises utviklingen av eksportinntekter fra sjømatnæringen.

Faktaboks 2. Utklipp fra NOU Opprett i Norge, Regjeringen 1992

Etter Utvalgets vurdering er det følgende fagområder som forskningen i første omgang bør konsentrere seg om:

Produksjonsteknikk
Økologi
Avl
Fóring
Fysiologi
Patologi

Faktaboks 3. Utklipp fra NOU Opprett i Norge, Regjeringen 1992

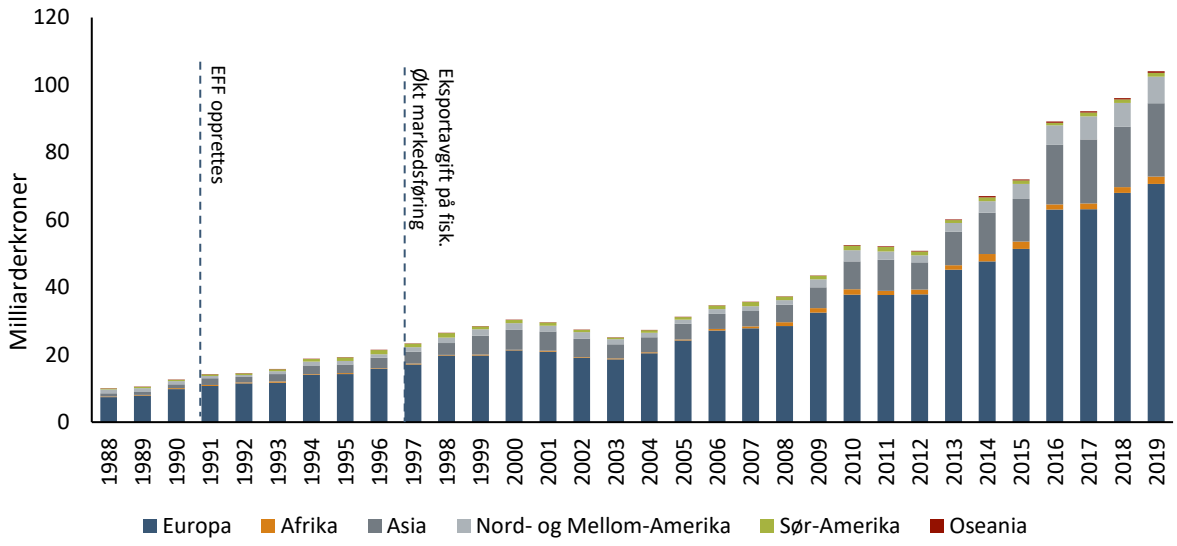
sig markedsføringsapparat og en effektiv organisasjon som meget viktige tiltak med sikte på å utvikle fiskeoppdrett i retning av en bærekraftig næring.

Skal oppdrettsnæringen ha skikkelig utviklingsmuligheter, må det etableres en skreddersydd salgsorganisasjon med lovbeskyttet førstehåndsomsetning. Laget må organiseres av fiskeoppdretterne og det må kunne spesialisere seg på å løse de særegne problemer som denne animalproduksjon står overfor.

Når det gjelder videreomsetning bør denne bygge på godkjente mottaksanlegg. Fastlagde kvalitets- og sorteringsregler må overholdes og kontrolleres, eventuelt bør også Fiskeeksportloven anvendes ved spesiell godkjennelse av eksportører.

[16] *Menon evaluerte Sjømatrådet i 2013, og vurderte i den forbindelse også om den generiske markedsføringen fungerte. Vi fant da at den generiske markedsføringen fungerte, men at den fungerer bedre ved markedspenetrasjon enn i etablerte markeder*

Figur 3-2. Internasjonal omsetning for norsk sjømatnæring fra 1988 til 2019. Kilde: Sjømatrådet 2020



Caset illustrerer at utviklingen i sjømateksporten ikke bare er flaks. Det er også resultat av strategisk satsing på å utnytte naturgitte forhold til å bygge opp en betydelig eksportindustri. Caset illustrer også betydningen av offentlig-privat samarbeid både i den tidlige utvikling av næringen og i kommersialiseringen og en betydelig evne og vilje fra bedriftenes side til å satse.

3.1.3 Case 3: Økt satsing på eksportfremme i Sverige i etterkant av finanskrisen: «High potential opportunities»

Svensk økonomi ble hardt rammet av finanskrisen og den påfølgende resesjonen i Europa. I forkant av krisen var det svenske næringslivets eksport svært konsentrert om det europeiske markedet. Som følge av den langvarige resesjonen i flere EU-land, ble blant annet Sveriges bilindustri hardt rammet. Volvo ble kjøpt av kinesiske eierinteresser i 2010, og produksjonen ble flyttet fra Sverige til Kina. I 2011 gikk Saab konkurs etter en lengre periode med svært problematisk økonomi. Som følge av finanskrisen, konkursen i Saab og utflaggingen av Volvo, sank svenske eksportinntekter markant og arbeidsledigheten vokste til et høyt nivå sett ut fra et historisk og nordisk perspektiv.

Den svenske regjeringen hadde som følge av krisen høyt fokus på hvordan man kunne øke eksportinntektene. Allerede i 2009 slo rapporten «Vad kräver krisen av främjandet?» fast at fremme av svensk eksport hadde

«Business Sweden hadde for 6-7 år siden en større krise. Vi gikk med veldig underskudd, og eierne og kundene våre var ikke spesielt godt fornøyd med oss. Misnøyen gikk på at vi maste litt for mye på kundene om å bruke oss, uten at vi hadde så mye å tilby kundene. Vi måtte gjennom en stor opprydding, hvor vi måtte begynne å arbeide på nye måter»

Representant fra svensk utenrikstjeneste

betydelige svakheter.[17] Svakhetene bestod i at arbeidet var disaggregert gjennom at flere organisasjoner hadde ulikt mandat uten å arbeide tilstrekkelig godt sammen. Flere utredninger fant også at arbeidet var for konsentrert om markeder med betydelig lavere forventet vekstpotensial.[18] Arbeidet med å fremme svensk eksport synes også å ha blitt hemmet av at de svenske eksportfremmeorganisasjonene ble mer orientert mot å generere inntekter, som de fikk ved at svensk næringsliv deltok på eksportkonferanser og lignende, enn at arbeidet faktisk ledet til større eksportkontrakter. Med bakgrunn i den relativt dype krisen svensk eksportrettet næringsliv befant seg i, fant den svenske regjeringen at fremme av svensk eksport måtte organiseres annerledes, styres annerledes og samtidig som man måtte endre på måten man arbeidet på.

Foruten å se på hvordan eksportfremme ble foretatt i eksportfremmeorganisasjoner, gikk man gjennom hvordan utenrikstjenesten skulle arbeide med eksportfremme.[19] Svaret på utfordringene ble opprettelsen av Business Sweden i 2011, samt mer systematisk arbeid med å fremme næringslivet i svensk UD. Endringene oppsummeres i punktene nedenfor:

1) Opprettelse av Business Sweden gjennom en sammenslåing av Export Sweden og Invest in Sweden. For å sikre at den i tilstrekkelig grad prioriterte de tematiske og geografiske områder som svensk næringsliv prioriterte, inviterte man Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening med på eiersiden av organisasjonen.[20] Den nye organisasjonen byttet i stor grad ut den kompetansen som tidligere arbeidet i organisasjonen ved å omgjøre stillingene til tidsbegrensede stillinger på to år. De søkte i større grad å tiltrekke spesialisert kommersiell kompetanse med erfaring fra næringslivet. Organisasjonen opererer i dag i stor grad som et konsulentselskap, men hvor kostnaden ved gjennomføring av oppdragene blir delfinansiert av staten.
2) Arbeidet med å fremme svensk næringsliv i utenrikstjenesten blir tillagt større vekt. I følge flere av våre intervjuobjekter gikk diplomatene fra å være «døråpnere» til «speidere», i betydning at de speider etter muligheter for svensk næringsliv. Speideraktiviteten er spesielt viktig i utviklingsland og fremvoksende økonomier, hvor informasjon om mulig større private og statlige initiativ ikke er like tilgjengelig. På hovedkontoret øker man innsatsen ved å styrke enheten som koordinerer det svenske næringsfremmearbeidet, samtidig som man oppretter egne næringsfremmeenheter i de regionale avdelingene i departementet
3) Man vrir fokuset fra å være aktivitets- til resultatbasert. Svenske diplomater og ansatte i Business Sweden søker å identifisere «High potential opportunities», eller HPO. Ved å bruke sin diplomatiske status søker man på ambassadenivå å identifisere større infrastrukturprosjekter hvor svensk kompetanse kan komme til nytte. [21]
4) Sterkere politisk prioritering av eksportarbeidet. Når HPO blir identifisert, sendes informasjon om dette direkte til statsministerens kontor. I samråd med ambassaden, Utenriksdepartementet og Business Sweden gjennomføres det i etterkant en delegasjonsreise ledet av statsministeren til landet hvor muligheten er identifisert. I etterkant overtas arbeidet med å forfølge mulige prosjekter av Business Sweden, som involverer de bedrifter i svensk næringsliv som de mener har størst potensial. Våre intervjuobjekter formidler at de i dette påfølgende arbeidet ofte blir hjulpet av politisk arbeid på statsrådsnivå, og at de oppfatter det som «enkelt» å få en svensk minister til å besøke landet dersom prosesser stopper opp.

---

[17] *(Sveriges Utrikesdepartement, 2009)*
[18] *(Prop. 2011/12:92, 2011/2012)*
[19] *(SOU 2011:21)*
[20] *Et nært samarbeid mellom næringslivet og Export Sweden har eksistert siden 70-tallet.*
[21] *(Business Sweden, 2016)*

Et konkret eksempel på en HOP er utbyggingen av ny hovedflyplass i Istanbul, som i 2015 ble identifisert som et prosjekt med betydelig potensial. Året etter ble prosjektet klassifisert som en HPO. For å følge opp muligheten ble det arrangert flere arbeidsmøter mellom beslutningstakere for prosjektet og svenske leverandører. Videre ble det gjennomført delegasjonsbesøk med svenske ministere. Innsatsen resulterte i at mer enn ti svenske selskaper sikret kontrakter til en verdi av 200 millioner euro.[22] Vår informant uttrykte det slik:

«Vi jobber aktivt med å identifisere HPO, der mange svenske selskaper kan bidra. Ett slikt eksempel er Istanbuls flyplass, der vi jobbet med å identifisere muligheten for svenske innhold. Her jobbet vi først for å se om det finnes noen «ankeraktører», store selskaper som mindre selskaper kan hekte seg på. For å kunne hjelpe småselskaper, så må man ha større selskaper»

Representant fra Business Sweden

3.1.4 Case 4: Økt satsing på eksport i Danmark i etterkant av finanskrisen

Fremme av eksport har alltid vært høyt prioritert av Danmark. «At skabe flæsk for flagget», er et slagord som ofte gjentas av representanter for det danske Utenriksministerium. Prioriteringen av eksportfremme ser imidlertid til å ha økt fra et allerede høyt nivå siden 2014. Fra 2014 søkte man å øke effektiviteten i den danske satsingen, dels gjennom bedre koordinering og dels gjennom å gi næringslivet større innflytelse på den jobben som skulle gjøres. Økt innflytelse fra næringslivet er sikret gjennom at næringslivet deltar i et såkalt «advisory board» for deres eksportfremme. I den danske eksportstrategien fra 2014 slås det fast at veksten i eksport er avgjørende for å skape arbeidsplasser og velferd i Danmark.[23] Videre slås det fast at det europeiske markedet, som Danmark eksporterer mest til, trolig vil ha betydelig svakere vekst enn det globale markeder i flere år fremover. Danmark har på denne bakgrunn prioritert sitt eksportfremmearbeid mot de amerikanske og asiatiske markedene. Eksportstrategien ble oppdatert i 2018, hvor det ble slått fast at den danske strategien i særlig grad skulle konsentreres om:[24]

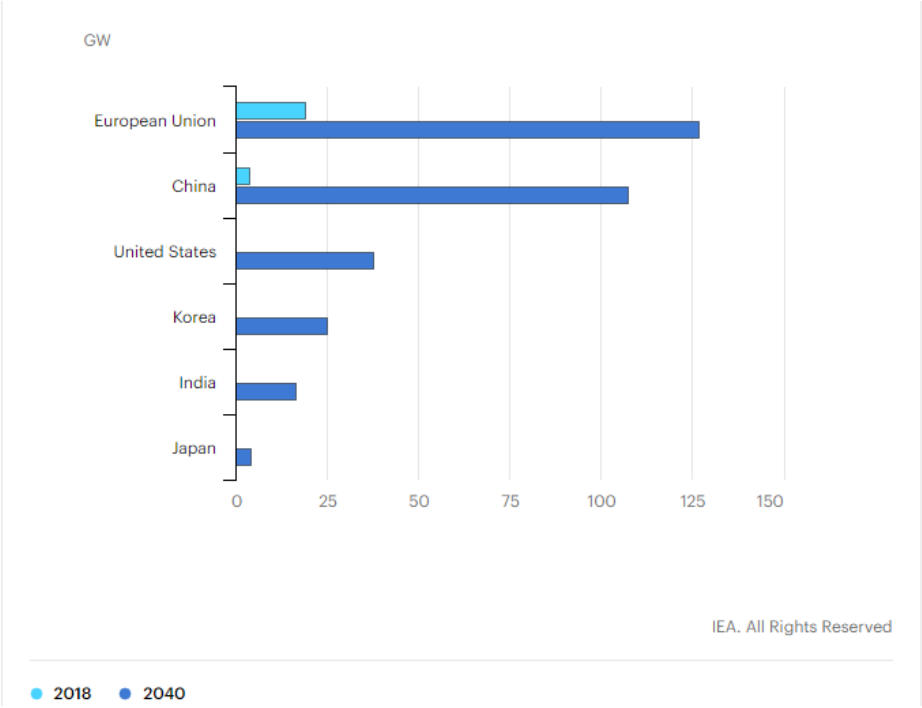
- IKT og automatisering
- Landbruk og mat
- Vann, miljø, energiteknologi og grønne løsninger
- Helse
- Løsninger for urban vekst

Danmark skiller seg fra andre skandinaviske land ved at eksportfremmeaktiviteten er integrert i det danske utenriksdepartementet. Arbeidet utøves av Trade Council, som har om lag 600 ansatte. I likhet med både eksportfremmeaktiviteten i både Sverige og Norge, blir generiske tjenester tilbudt bedriftene gratis, mens mer spesialiserte må bedriftene betale for. Det spesielle med den danske ordningen er imidlertid at man også kan kjøpe rådgivningstjenester fra de diplomatisk ansatte på ambassadene, samtidig som salg av disse tjenestene er et av flere suksesskriterier som de danske ambassadene blir målt på.

[22] *(BusinessSweden, 2019)*
[23] *(Regeringen, 2014)*
[24] *(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018)*

Et illustrerende eksempel er den danske innsatsen rettet mot offshore vind-industri. Danmark har nå en komplett verdikjede med verdensledende leverandørbedrifter i alle ledd og Danmark har vært en viktig aktør på vindkraft siden 70-tallet. Utviklingen av denne industrien har det siste tiåret sammenfalt med økt internasjonal interesse for særlig offshore vind. Prognosene fra det internasjonale energibyrået IEA viser at offshore vind vil være et marked i kraftig vekst i lang tid, der kapasiteten vil nær 20-dobles frem mot 2040.

Figur 3-3. Installert kapasitet for offshore vind i 2018 og prognoser for etterspurt kapasitet i 2040. Kilde: IEA 2019[25]



Med det som utgangspunkt har Trade Council initiert en rekke konkrete satsinger, blant annet mot USA og Taiwan. I USA har Trade Council etablert en spesialisert rådgivningsenhet knyttet til vindenergi, The Wind Energy Advisory (WEA).[26] Denne enheten har blant annet laget et eget nettverk, «The Offshore Knowledge Hub», som er tilgjengelig for medlemmer og gir informasjon om markedsutvikling, prosjekter i pipeline, og oversikt over selskaper og partnere.[27] I Taiwan har Trade Council initiert dialog med myndighetene knyttet til utviklingen av en offshore vindhavn i Taichung. Trade Council har vært sentral i prosjektutviklingen, og har blant annet delfinansiert en studie av et business case for vindhavnprosjektet. På bakgrunn av denne rapporten har taiwanske myndigheter uttalt at Taichung skal bli «The Taiwanese Esbjerg», og prosjektet vil åpne dørene for mange danske produsenter til å levere inn i prosjektet.[28]

[25] *(IEA , 2019)*
[26] *(The Danish Trade Council)*
[27] *(The Danish Trade Council)*
[28] *(The Danish Trade Council)*

3.1.5 Case 5: UKs satsing på vindenergi

I 2018 lanserte Storbritannia sin nye eksportstrategi fra det nylig opprettede Department for International Trade med et hovedmål om å øke eksport fra 30 % til 35 % av BNP.[29] Et sentralt element i denne strategien er utarbeidelse av sektoravtaler, der næringslivet og myndigheter har gått i partnerskap for å identifisere utfordringer og muligheter innenfor en strategisk viktig sektor.

En av de ti sektoravtalene som er inngått så langt er «Offshore Wind Sector Deal», som er en strategisk satsing innenfor en av de fire hovedpilarene for strategien, «Clean Growth».[30] Avtalen er resultatet av en langsiktig strategiprosess som startet i 2018, der OWIC[31] foreslo havvind som en sektor med behov for en sektoravtale, se figur til høyre. I denne avtalen har havvindnæringen og myndighetene blitt enige om felles mål om å femdoble eksporten av britisk havvindteknologi og tredoble antall arbeidsplasser innen 2030. Grønn strømproduksjon fra havvind skal nær firedobles, fra 8 GW installert effekt i 2019 til 30 GW i 2030.

Figur 3-4. Utklipp fra Offshore Wind Sector Deal. Kilde: (HM Government, 2020)

Industrial Strategy Offshore Wind

Implementation plan

Key deal activities

Date	Milestone
Mar 2018	'A Sea of Opportunity' - Offshore Wind Industry Council proposal to the government for a Sector Deal
Jul 2018	The government announces regular series of Allocation Rounds
Nov 2018	Whitmarsh Review roadshows across UK
Feb 2019	Publication of the Whitmarsh Review
Mar 2019	Offshore Wind Sector Deal launched
May 2019	Offshore Wind Growth Partnership launched
May 2019	System Management and Optimisation Task Force established
May 2019	Offshore Wind Investment In Talent Group co-opted
Nov 2020	First Annual Review of Sector Deal at Offshore Wind Week

Under sektoravtalen legger myndighetene offentlige penger inn i innovasjonsprogrammer for å styrke konkurransekraften til britisk leverandørindustri. Regionale klynger bygges ut, og myndighetene forplikter seg til å utlyse nye prosjektområder for havvind hvert annet år. Avtalen redegjør også for den finansielle støtten som ligger til grunn, og finansieringsløsninger fra UK Export Finance (UKEF) har en sentral plass. Tråden fra forskning og innovasjon over til kommersialisering, salg og prosjekter er tydelig. Det er en plan for å oppnå resultater på flere områder: eksport, arbeidsplasser, energi og klima.

Sektoravtalenes styrke er at de skaper gjensidige forpliktelser og omforente handlingsplaner mellom næringsliv og myndigheter. Mindre, fremvoksende næringer vil gjennom en forhandlingsprosess mot en sektoravtale måtte koordinere seg bedre. Det har en verdi i seg selv og vil naturlig omfatte de klyngene som naturlig hører inn i den definerte sektoren.

3.1.6 Case 6: Irlands satsing på eksport etter BREXIT

I Irland er Enterprise Ireland den statlige organisasjonen som har ansvar for næringsfremme internasjonalt. Irland er en av eksportvinnerne de siste tjue årene, med en positiv utvikling på nivå med fremvoksende økonomier i Asia og Øst-Europa. Samtidig har Brexit-avstemningen i Storbritannia avdekket hvor sårbar Irlands eksport er. 15 prosent av all irsk eksport gikk til Storbritannia før avstemningen. Konsentrasjonen er særlig høy innenfor enkelte sektorer, som landbruk, der 40 prosent av eksporten går til Storbritannia.[32] Irland er samtidig helt avhengig av Storbritannia som transittland for eksport rettet mot EUs indre marked.

Med Brexit som bakteppe utarbeidet Enterprise Ireland i 2016 en ny eksportstrategi mot 2020. Ambisjonene er kvantitative: Eksporten skal økes med EUR 5 mrd. til EUR 26 mrd. og 60 000 nye jobber skal skapes. Eksporten

---

[29] *(Department for International Trade, 2018)*
[30] *(HM Government, 2020)*
[31] *Offshore Wind Industry Council (OWIC) er en platform for dialog mellom Regjeringen og sentrale næringslivsaktører innen offshore wind-sektoren i Storbritannia. OWIC ble etablert I 2013.*
[32] *(Copenhagen Economics, 2018)*

skal diversifiseres og konsentrasjonen mot Storbritannia reduseres. Strategien har to hovedretninger – skalering («scale more, scale faster») og ekspansjon («grow and diversify exports»)—med fire underkategorier under hver av disse. Flere konkrete tiltak adresserer innovasjon og SMB-vekst. Blant annet søker strategien å øke tilgangen for SMB til multinasjonale selskaper gjennom «innkjøpsaktiviteter» (Global Sourcing Activities).

Samtidig som Enterprise Irland jobber aktivt og målrettet med å diversifisere sin eksport og redusere sårbarheten overfor Storbritannia, jobbes det parallelt med å identifisere nye eksportmuligheter i Storbritannia innenfor spesifikke sektorer. Usikkerheten knyttet til utfallet av handelsavtalen med EU gjør dette arbeidet mer krevende, men Enterprise Irland skriver i sin strategi at: «We are advising companies to seek new UK opportunities. Our London office is active in identifying openings in financial services, aerospace, health, infrastructure and more».[33]

Eksempelet Irland er relevant fordi der deres eksport er sårbare for en eksportdestinasjon (Storbritannia) er norsk eksport sårbar for utviklingen innenfor en sektor (olje og gass). Den irske satsingen viser svært lovende resultater; på to år steg irsk eksport med 26 prosent til 320 mrd. euro i 2018, og ligger an til en vekst på ytterligere 14 prosent i 2019.[34]

[33] *(Enterprise Ireland)*
[34] *(Department of Business, Enterprise and Innovation , 2020)*

4 Andre lands satsinger på eksportfremme og internasjonalisering

I dette kapittelet viser vi hvordan utviklingen innen næringsfremme har vært de siste årene. Først viser vi globale trender innen særlig eksportfinansiering. Fremme av eksport handler ikke lenger bare om å skape like rammevilkår. Eksportfinansieringsorganisasjonene inngår i økende grad i større nasjonale strategier og er gitt en rolle som «active dealmakers». Koronapandemien ser ut til å bidra ytterligere til satsing på eksportfremme. Senere i kapitelet vil vi sammenligne eksportfremmeaktiviteten i Norge, Sverige og Danmark langs følgende dimensjoner:

- **Ambisjonsnivå**
- **Ressursbruk**
- **Organisering og grad av samspill mellom statlige aktører med sikte på eksportfremme**
- **Respondentenes vurdering av hvor godt eksportfremmeaktiviteten i de ulike landene fungerer**

Kort sagt viser sammenligningen at Sverige og Danmark har et høyere og mer konkret ambisjonsnivå, betydelig høyere ressursbruk målt i antall årsverk og mer samspill i organisasjonsstrukturen. Respondentene vurderer også den norske innsatsen som betydelig svakere.

4.1 Mer ekspansiv eksportfinansiering

I sin årlige rapport til den amerikanske kongressen dokumenterer den amerikanske eksportfinansieringsorganisasjonen ExIm at det har forekommet en fundamental endring i hvordan OECD-landene bruker finansieringsverktøy til å fremme eksport. Dette skiftet er i stor grad drevet av den globale finanskrisen i 2008-2009, der banker og andre finansaktørers evne til finansiering ble sterkt redusert. En sammenligning av de offentlige eksportkredittinstitusjonenes (ECA) tilbud og rolle vises i tabellen under.

Tabell 1. Sammenligning av eksportfinansiering før finanskrisen og nå (2018). Kilde: ExIm 2019, oversatt av Menon Economics.

	Før finanskrisen	Nå (2018)
Tilbydere	OECD ECAs, primært G7 og Sør-Korea	OECDs ECAs, Kina, BRICS, investeringsfond for utviklingsbistand[35]
Mottagere	Mellominntekts markeder	Bredt spenn fra de minst utviklede land til høy-inntekts OECD-land; Kjøpere stiller krav om ECA-finansiering i anbudskonkurranser
Produkter	Risikoavlastning (Garanti og forsikring)	Risikoavlastning, lån til eksportør[36], bondgaranti og forsikringsprodukter
Støtteordninger	Betinget eksportkreditt[37], «market windows»[38]	Betinget eksportkreditt, investeringsstøtte og ubetinget eksportkreditt (push/pull programmer), «market windows», investeringsfond for utviklingsbistand
Betingelser	Høye krav om nasjonalt innhold (rundt 50 prosent eller mer)	Mer fleksible betingelser (lavere krav til nasjonalt innhold, finansiering av «nasjonal interesse» kan kompensere, løsere definisjon av «innhold»)

[35] *Oversettelse av «Development Financial Institutions» (DFI)*
[36] *Dette omtales ofte som «direct lending». I motsetning til tradisjonell ECA finansiering, som er kjøperfinansiering, innebærer direct lending lån til eksportør, som i neste ledd skal resultater i økt eksport.*
[37] *Eksportkreditt omtales som betinget (eller «tied») dersom finansieringen avhenger av en viss andel nasjonalt innhold. Dette involverer både kjøperkreditt og leverandørkreditt.*
[38] *Market windows er offentlig eksportfinansiering som opererer fullt og helt på markedsmessige vilkår, og faller utenfor OECD-avtalen.*

Mandat	Bidra til realisering av eksportkontrakter	Bidra til eksportkontrakter, eksportører, investeringer og mer generelt, til økonomisk vekst.
Strategi	«Lender of last resort», fokus på kortsiktige gevinster (vinne enkeltkontrakter)	Proaktive «deal makers» (kobling av kjøpere og eksportører, utekontorer etc.) med fokus på mer langsiktig gevinster (påvirke valg av leverandører og flytte verdikjeder)
Posisjon i regjeringens arbeid	Sjelden integrert i helhetlig strategi; Noen ECAer ble vurdert nedlagt	Sentral rolle for å oppfylle flere av regjerings strategier, drivkraft for vekst og beskyttelse av nasjonal industri; Del av et større apparat som inkluderer handelsdepartement, investeringsfond for utviklingsbistand og bistand.

Rapporten viser at flere av ECAene har gått fra å primært se sin rolle som å støtte opp om eksisterende eksport, til å legge grunnlaget for fremtidig eksport gjennom oppbygging av eksportkapasitet. Flere europeiske land har gått fra å vurdere å legge ned eksportfremme- og eksportfinansieringsorganisasjonene i forkant av finanskrisen i 2008, til nå å se på eksportfremme som et viktig element i en nasjonal strategi for å sikre velferd og sysselsetting.[39]

Dette har også gjort at ansvaret for eksportfremme har blitt løftet fra å være styrt av næringsdepartementer til å bli nasjonale satsinger forankret på president- eller statsministernivå. Et eksempel på dette er at «High potential opportunities» i Sverige blir rapportert til statsministerens kontor, som ofte følger opp med delegasjonsbesøk til landene. En norsk ambassadør viser i den sammenheng at han har lite å stille opp med til sammenligning, også fordi Sverige i forbindelse med delegasjonsbesøk la til rette for utstrakt bruk av eksportfinansiering.

«Focusing on exports and internationalisation today is no longer just an opportunity but a necessity. In a world with risks and volatility on the rise and growth slowing, fuelling this development—that in recent years has been the only positive contribution to Italian GDP—is a challenge that requires courage and more effective strategies by all actors involved»

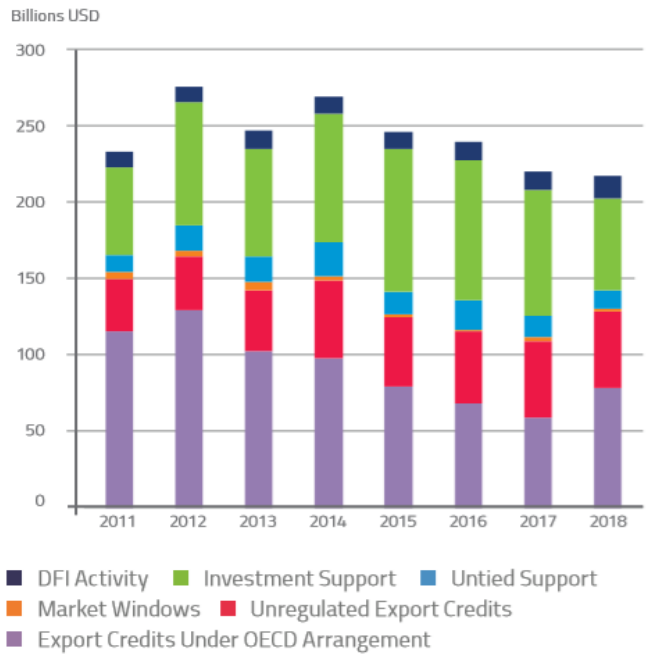
Årsrapport til den italienske eksportfinansieringsorganisasjonen SACE

ECAenes rolle har samtidig endret seg fra å være en «defensive leverer of playing field» til «pre-emptive deal creator» som fokuserer på bredere, langsiktige og strategiske posisjoner næringslivet i det land de representerer kan innta.[40] Dette involverer proaktive aktiviteter for å koble kjøpere med leverandører inn mot konkrete prosjekter, bringe eksportører (særlig små og mellomstore bedrifter) inn i globale verdikjeder, koblet sammen med offentlig eksportfinansiering. Et godt eksempel i så henseende er det nære samspillet Business Sweden har med de svenske eksportfinansieringsorganisasjonene. Representanter for både Business Sweden og eksportfremmeorganisasjonene forteller oss at Business Sweden fungerer som en «deal generator» for den svenske eksportfinansieringsorganisasjonen SEK, samtidig som de vurderer at samspillet er helt avgjørende for at eksportkontrakter faktisk skal bli landet. For å innta denne posisjonen har man økt omfanget av virkemidler som benyttes utenfor tradisjonell kjøperfinansiering.

Som det går fram av figuren på neste side utgjorde lån og garantier utenfor OECD-avtalen nær like stor andel som tradisjonelle lån og garantier i 2018 blant ECAene.

[39] *(EXIM, 2019)*
[40] *(EXIM, 2019)*

Figur 4-1. Utviklingen i virkemidler for eksportfremme i perioden fra 2013 til 2018. Målt i milliarder USD. Kilde: ExIm 2019



"Another significant driver for change is the emergence of Asian ECAs, notably in China, whose volume of largely unregulated trade support has quickly grown to dwarf the levels of support provided by any other ECA. This has invoked a response by other countries to adopt more aggressive trade promotion as the playing field becomes increasingly competitive"

Den kanadiske eksportfinansieringsorganisasjonen ECS i ExIm rapport 2019

En av årsakene til at man har kunnet utvide porteføljen av produkter og potensielle mottagere er at ECAene har blitt mer fleksible på betingelsene for å få eksportfinansiering. Der ECAene tidligere stilte strenge krav til nasjonalt innhold i eksportkontrakten, gjerne 50 prosent eller mer, har ECAene i dag både senket det absolutte kravet for nasjonalt innhold, fra 30 prosent og ned mot 0, i tillegg til at kontrakter og investeringer av nasjonal interesse kan kompensere for lavt nasjonalt innhold. ExIm omtaler dette skiftet som «the most dramatic and obvious policy shift […] from the mid 2000's to today».[41]

4.1.1.1 Hvordan påvirkes dette bildet av covid-19?

I mange land har ECAene fått en viktig rolle i å sikre tilgang til likviditet til det eksportrettede næringslivet og sørge for realisering av internasjonale eksportkontrakter og investeringer. På mange måter forsterker situasjonen knyttet til covid-19 de utviklingstrekkene som ExIm-rapporten trekker frem, nemlig at ECAene blir sett på som et sentralt og strategisk verktøy for å sikre økonomisk vekst.

Flere land reagerte tidlig for å redusere de økonomiske utfordringer bedriftene kunne få som følge av koronapandeminen. I tekstboksen på siden vises noe av den svenske responsen, hvor både omfang og innhold i leveranser for eksportkredittorganisasjonene ble betydelig utvidet.

Tilsvarende har blitt foretatt i Danmark, hvor det danske EKF har innført nye ordninger for både større og mindre bedrifter. I den

«Svensk Exportkredits (SEK) låneram ökas från 125 till 200 miljarder kronor och kan användas till att ge ut både statsstödda och kommersiella krediter till svenska exportföretag. Exportkreditnämndens (EKN) tak för kreditgarantier utökas till totalt 500 miljarder och minskad självrisk hos bankerna ger företag nya och förbättrade möjligheter att låna»

Den svenske regjeringens hjemmeside

[41] *(EXIM, 2019)*

nye ordningen dekker EKF opptil 80 prosent av bankenes tap som følge av nye utlån til bedrifter som har fått redusert omsetning som følge av korona.

Videre har danske myndigheter trappet opp muligheten for bistand gjennom Trade Council. Som en del av den danske regjeringens strategi for å opprettholde og øke eksporten også under koronapandeminen, ser vi at de øker innsatsen i form av nye eksportfremstøt og reduserer bedriftenes kostnader ved deltakelse. Figuren på siden viser en overordnet beskrivelse av de nye danske fremstøtene, kommunisert på Udenriksminsteriets forside. At eksportfremme er et høyt prioritert verktøy som respons på koronapandemien, reflekteres også av uttalelser fra en dansk diplomat:

Faktaboks 4. Utklipp fra danske Udenriksministeriets nettside.

«Etter korona har dansk UD gått til å bli et rent eksportfremmeministerium. Fremme av eksport har svært høy prioritet nå»

Representant for Danish Trade Council

I likhet med Norge, Sverige og Danmark, har også de fleste andre land sin strategi rettet særlig inn mot små og mellomstore bedrifter. De fleste land har vedtatt utvidede rammer for utlån og garantier, innført nye produkter, gjort låne-/garantiordningene mer fleksible slik at flere bedrifter kan benytte dem. I tillegg er pågående prosesser knyttet til eksportkontrakter eller investeringsprosjekter fremskyndet og effektivisert.[42] GIEK har eksempelvis fått utvidede garantirammer på 50 milliarder kroner.

Situasjonen knyttet til covid-19 illustrerer hvordan trendene i ExIm-rapporten kommer til uttrykk i nye, konkrete tiltak i krisetid, og hvordan myndighetene bruker ECAene aktivt og strategisk som verktøy for å sikre aktivitet og fremtidig vekst i økonomien.

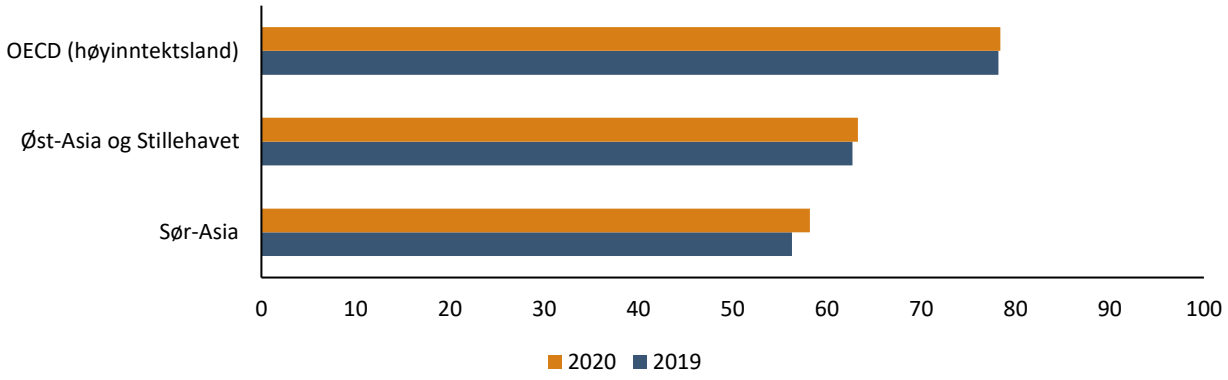
4.1.1 Handel mot land med mindre åpen regulering: Større behov for offentlige virkemidler?

Som hovedforklaring på utviklingen viser ExIm til at Kina har økt omfanget av finansiering, samtidig som denne finansieringen ikke er innenfor rammeverket til OECD-avtalen. ExIms vurderinger kan imidlertid ikke leses uavhengig av den pågående handelskrigen som eksisterer mellom Kina og USA, hvor USA anklager, med rette eller urette, Kina for subsidierer sin eksport. En vel så troverdig forklaring kan imidlertid være at behovet for offentlig tilrettelegging både på informasjons- og finansieringssiden er større for vestlige firmaer som ønsker å satse i fremvoksende økonomier enn i fortsatt satsing eksempelvis mot det vesteuropeiske markedet. At de voksende markedene i Asia scorer svakere på Verdensbankens «Ease of doing business»-indeks kan være en indikasjon på at den økte svenske og danske satsingen på både eksportrådgivning og eksportfinansiering er mer

[42] *Viser til Eksportkreditts kartlegging av 23 ECAer (inkludert Norge) og hvilke tiltak som er gjort for å motvirke og begrense utfordringene for eksportbedrifter knyttet til covid-19.*

drevet av økt behov for næringslivet ved leveranser til dette markedet som et ønske i disse landene om å matche Kina med hensyn til eksportsubsidiering.

Figur 4-2. Ease of doing business index.



4.1.2 Omfang av finansielle virkemidler i Norge sammenlignet med andre land

I 2018 foretok Menon en omfattende kartlegging av eksportfinansieringstilbudet fra ECAer fra 19 ulike land, inkludert Norge.[43]

I denne kartleggingen skilles det mellom låne- og garantitilbud under OECD-avtalen, og finansieringstilbud utenfor avtalen.[44] OECD-avtalen omfatter offentlige eksportkreditter gitt på mellomlang og lang sikt, og regulerer eksportkontrakter som forutsetter en gitt andel nasjonalt innhold. Avtalen setter begrensninger på løpetider og minimumskrav til prising, og har som formål at finansieringen ikke blir et «race to the bottom». Kartleggingen viser at Norge har et godt låne- og garantitilbud innenfor OECD-avtalen. Dette har også Menon dokumentert gjennom flere års bruker- og effektundersøkelser for Eksportkreditt og GIEK.[45]

Landene har også anledning til å tilby lån og garantier der det ikke stilles krav om nasjonalt innhold, men slik finansiering omfattes ikke av OECD-avtalen. Kartleggingen viser at de fleste landene tilbyr både låne- og garantiprodukter som går utover produktene som reguleres av OECD-avtalen. Når det gjelder garantitilbudet gjelder dette både produkter/dekningsområder hvor risikoen er på den utenlandske kjøperen og produkter hvor risikoen er på eksportøren, og dekker både finansiering av konkrete eksportkontrakter og internasjonaliseringsinvesteringer der eksport er formålet med investeringen. Kartleggingen finner at det norske garantitilbudet er helt på høyde med hva man finner hos utenlandske ECAer.

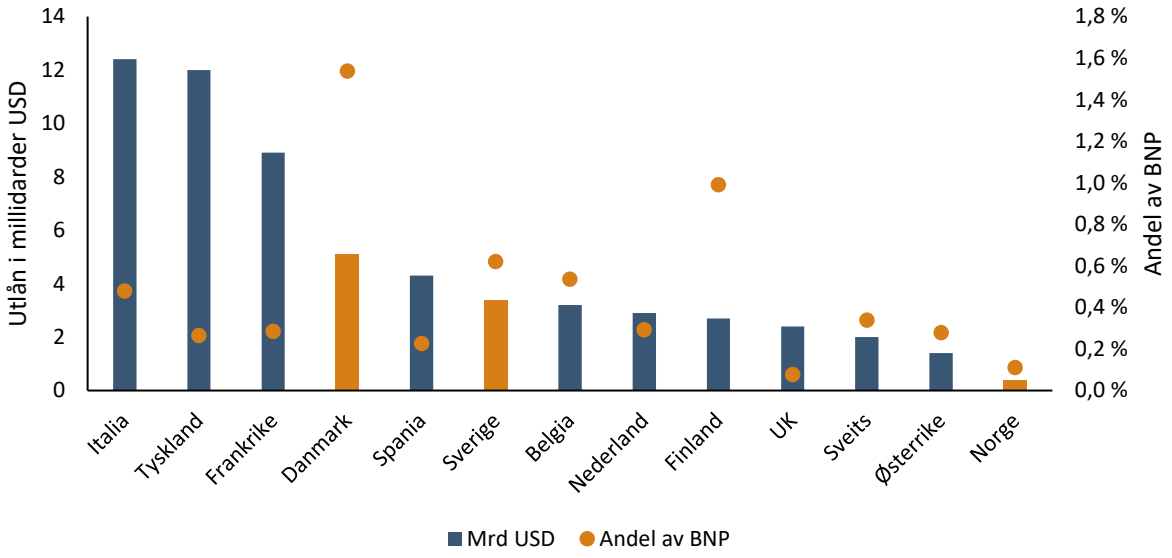
Lånetilbudet utenfor OECD-avtalen er imidlertid smalere hos Eksportkreditt enn hos andre ECAer.[46] Lånetilbudet er smalere på finansieringsløsninger rettet mot mer generell eksportvirksomhet, eksempelvis lån til nystartede eller små bedrifter gjennom en internasjonaliseringsprosess, lån til bedrifter som er del av en eksporterende verdikjede, spesialisert mot utviklingsland eller som har behov for arbeidskapital i perioder med svak likviditet. Dette er virkemidlene som ExIm-rapporten peker på benyttes stadig mer strategisk hos andre ECAer.[47] Gjennom

[43] *(Menon Economics, 2018)*
[44] *Arrangement on Officially Supported Export Credits*
[45] *(Menon Economics, 2020)*
[46] *(Menon Economics, 2018)*
[47] *(EXIM, 2019)*

bruker- og effektundersøkelsen for GIEK og Eksportkreditt har det smale lånetilbudet blitt trukket frem som en svakhet ved det norske virkemiddelapparatet for eksportfinansiering.[48]

At Norge har mindre omfattende tilbud vises også gjennom omfang av eksportrelaterte lån og kredittavlastning, som vist i figuren under. EKF og SEK lånte ut og stilte garantier for henholdsvis 5,1 og 3,4 mrd. USD i nye utlån. De andre skandinaviske landene finansierte altså mellom 12 og 8 ganger så mye som Eksportkreditt gjorde i absolutte tall. Hvis vi ser relativt til BNP, så finansierte Danmark og Sverige henholdsvis 14 og 6 ganger mer enn Norge. Gjennom intervjuer med de andre skandinaviske ECAene har det kommet frem at utlån direkte til eksportører utgjør mer enn halvparten av utlånsporteføljen. Ifølge årsrapporten til SEK er lån til arbeidskapital det mest etterspurte produktet de tilbyr.[49]

Figur 4-3. Oversikt over offentlig eksportkreditt[50] fra europeiske ECA i 2018, målt i absolutte tall (milliarder USD) på venstre akse, og som andel av BNP på høyre akse. Kilde: ExIm 2019, OECD.



Som det fremgår av figuren er Norge blant de landene som tilbyr minst lån, målt både i volum og som andel av BNP.

For å sikre konkurransedyktighet for eksportbedrifter dokumenterer ExIm at eksportfinansieringsorganisasjonene har beveget seg ved:

- å tilby mer lån for oppbygging av kapasitet til eksport
- støtte opp eksporten gjennom tilskudd eller risikovillig kapital knyttet til klima og utvikling
- økt villighet til å garantere og lånefinansiere en stor andel av kontraktene
- redusert kravene om nasjonalt innhold

Den økte bistanden landene gir til sitt eksportrettede næringsliv i form av lån innebærer at statene er villige til å bære en større del av risiko bedriftene har ved eksport. Landene tar naturlig nok betalt for dette gjennom

---

[48] *(Menon Economics, 2020)*
[49] *(AB Svensk Exportkredit, 2020)*
[50] *ExIm-rapporten omtaler dette som medium and long term (MLT) official export credit. Vi ser at statistikk over lån presentert i ExIm-rapporten avviker fra det vi vet er lån gitt fra eksempelvis SEK og Eksportkreditt. Statistikken er imidlertid den eneste statistikken som viser en systematisk oversikt over lån fra flere land. Vi har derfor valgt å bruke statistikken, uten at vi har innsikt i hvordan ExIm definerer lån*

garantipremier og renter. Et sentralt spørsmål er imidlertid om dette reelt sett er eksportsubsidier, og at en nå dermed har startet et «race to the bottom», hvor suksess ved eksport avgjøres av hvor langt landet er villig til å strekke seg i subsidiene. ExIm-rapporten (2019) kan langt på vei tolkes i denne retning, ved at den påpeker sammenfall mellom økt kinesisk eksportfinansieringstilbud med økningen i OECD-landenes. Problemstillingen er imidlertid kompleks, og vil søker nedenfor å redegjøre for viktige elementer:

4.1.2.1 Økt bruk av bistandsmidler sammen med arbeid for eksport kan være subsidier

ExIm dokumenterer at bistandsmidler i økende grad brukes som virkemidler for å oppnå eksportkontrakter. Eksempel på dette er den såkalt bunnede danske bistanden. At denne bistanden er bundet, innebærer at dansk bistand til utviklingshjelp gis under betingelse av at landet kjøper danske produkter eller tjenester. Dette fremstår som en åpenbar subsidiering.

Samtidig viser ExIm at statlige fond for investering i utviklingsland i økende grad også støtter opp om eksportfinansieringsinitiativer. Det er ikke åpenbart at dette er subsidiering, ettersom det også kan være en utnyttelse av nettverk i kombinasjon med markedssvikt knyttet til informasjon. Som følge av bedre informasjon om investeringsmuligheter i og nær sitt eget land, vil bedrifter tendere mot å investere midler enten i eller nært sitt hjemland. Gjennom investeringsfondenes arbeid skaffes det imidlertid tilveie informasjon som kan bidra til å redusere den opplevde risikoen. Gjennom å matche sine egne fondsmidler med risikovillig kapital i sitt hjemland, kan de øke omfanget av investeringer utover det de har mulighet til alene. For at fondenes investeringer skal regnes som subsidier, må den risikojusterte forventede avkastningen de har på investering sammen med bedrifter fra eget land være lavere enn de har på sin øvrige portefølje. Menon har ikke grunnlag for å slå fast at den vilje de svenske og danske investeringsfondene på bistand har til investering sammen med sitt næringsliv er en indikasjon på subsidier.

4.1.2.2 Økt risikotaking er et resultat av strengere regulering av bankens egenkapitalkrav

I etterkant av finanskrisen ble kravene til bankenes egenkapital styrket gjennom de såkalte Basel III-kravene. For å imøtekomme kravene måtte bankene øke omfang av egenkapital relativt til deres utlånsportefølje. I etterkant av finanskrisen så vi derfor at etterspørselen etter lån og garantier fra eksportfinansieringsorganisasjonene økte, også i Norge. Gjennom medfinansiering av eksportkontrakter med offentlige eksportfinansieringsorganisasjoner kunne altså bankene opprettholde en viss kommersiell relasjon med kundene sine, samtidig som både inntektsmuligheter og risiko i noen grad ble skjøvet over på det offentlige.

Det må i den sammenheng stilles spørsmål om landenes innstramming i form av Basel III i noen grad ble underminert av den samtidige mulighet eksportfinansieringsorganisasjonene hadde til å gi eksportrelaterte lån. Hensikten med Basel III var jo nettopp å redusere risikoen landene hadde ved at låneeksponeringen til bankene ble for høy. Gjennom å øke omfang av eksportrelaterte lån, flyttet man en del av porteføljen over på statene.

Hvorvidt dette reelt sett er en subsidie er bortimot umulig å svare på. På den ene side tilsier krav om at kommersielle banker skal være enten medgarantister eller medlångivere og at lån og garantier gis på samme vilkår som de private aktørene på at dette reelt sett ikke er en subsidie. På den annen side vet vi jo ikke om prisingen av risiko er riktig, og hvorvidt de statlige eksportfinansieringsorganisasjonene får betalt for den systemiske risiko de tar gjennom stort engasjement mot enkeltnæringer og enkeltselskaper. Hvorvidt det er en riktig prising av risiko vil en først få vite etter en retrospektiv analyse av om den langsiktige avkastningen dekker tap, risiko og normalavkastning.

4.1.2.3 Handelen har flyttet seg i retning av land hvor markedssvikten knyttet til informasjon er større

I kapittel 2.4 viste vi at alle vestlige OECD-land har tapt markedsandeler i den internasjonale handelen. De som har vunnet markedsandeler er asiatiske land, samt østeuropeiske land.

Den internasjonale handelen har de siste 25 år vært preget av en oppsplitting og internasjonalisering av verdikjeder. At handelen i økende grad har gått fra å være regional til å være internasjonal, samtidig som en betydelig del av produksjonen foregår i land mindre åpne regulatoriske regimer, innebærer reelt sett at markedssvikten knyttet til informasjon har økt. Som nasjonale institusjoner har eksportfinansieringsinstitusjonene større mulighet både til å bære risikoen ved denne markedssvikten, og flere virkemidler for å inndrive tap enn det kommersielle banker har. Den fundamentale forskyvingen av tyngdepunkt for verdenshandelen i retning av Asia og fremvoksende økonomier kan altså fungere som en viktig forklaring både på den økte långivning blant eksportfinansieringsorganisasjonene innen OECD-området. Videre er det også en av hovedforklaringene på hvorfor ambassadene i økende grad brukes som «speidere» etter forretningsmuligheter, slik illustrert i casene om det svenske og danske eksportfinansieringsarbeidet.

4.2 Prioriteringer i eksportfremme i Sverige og Danmark

I dette delkapittelet sammenligner vi eksportfremmearbeidet i Sverige, Danmark og Norge langs følgende dimensjoner:

- Ambisjonsnivå
- Ressursbruk
- Organisering og grad av samspill mellom statlige aktører med sikte på eksportfremme
- Respondentenes vurdering av hvor godt eksportfremmeaktiviteten i de ulike landene fungerer

4.2.1 Mer konkrete ambisjoner i Sverige og Danmark

Ansvaret for å fremme egen eksport fordeles mellom et bredt spekter av aktører, og involverer gjerne flere departementer, statlige virkemiddelaktører og næringslivforeninger (som næringsklynger). Det er derfor behov for en felles overbygning. Dette kommer ofte til uttrykk gjennom en eksportstrategi, som har to formål:

- **Gi tydelig «retning» i satsingen:** Strategien skal sikre at alle involverte aktører har en omforent forståelse av oppdraget, og tydeliggjøre mål, prioriteringer og satsingsområder.
- **Sikre oppslutning om regjeringens politikk:** Strategien skal sende et politisk signal ovenfor samfunnet og næringslivet om hvordan landets regjering følger opp arbeidet med eksportfremme.

Både den norske, svenske og danske regjeringen har lansert eksportstrategier som beskriver behovet for eksportsatsing. I de følgende avsnittene vil vi legge frem noen hovedpunkter fra de tre strategiene.

4.2.1.1 Norge

Den norske regjeringen lanserte en ny eksportstrategi, «Verda som marknad», i september 2017. Formålet med strategien er å «fastsetje prioriteringar som skal sikre at norske selskap har gode og konkurransedyktige rammevilkår, slik at dei er godt rusta for å møte utfordringar i samanheng med omstilling og tøff internasjonal konkurranse. Strategien skal også bidra til at dei ulike aktørane som er offentleg støtta og som jobbar med å

fremje norsk næringsliv i utlandet, blir samla om ein felles overbyggjande strategi.»[51] Hovedmålsetningen for regjeringen er «at Noreg skal styrkje og utvikle posisjonen sin som handelsnasjon».

Regjeringen fremhever viktig utfordringer og muligheter for norsk eksport i årene fremover. På et overordnet nivå trekkes «handelspolitikk i endringstid» frem, der oppslutningen om internasjonale avtaler utfordres. På et nasjonalt plan fremheves viktigheten av at norske bedrifter bør være konkurransedyktige og innovative, samtidig som det offentlige virkemiddelapparatet må ivareta bedriftenes behov.

I strategien omtales en rekke politiske tiltak som skal iverksettes for å sikre rammevilkårene for eksportnæringen. Disse tiltakene er sortert under områdene «handelspolitikk og rammevilkår» og «Et attraktivt Norge og bedrifter som lykkes i internasjonale markeder». Et viktig konkret tiltak som ble presentert er «Globalt vekstprogram» hos Innovasjon Norge. Bakgrunnen for opprettelsen er «[…]manglande kompetanse og erfaring innan internasjonalisering gjer ein del norske selskap til lite attraktive partnarar og leverandørar til internasjonale aktørar».[52] De fleste tiltakene er imidlertid lite konkrete og tiltakene uttrykkes gjerne i form av formuleringer som «styrkje satsing», «sikre stabile rammevilkår» og «leggje til rette for», uten at det blir videre konkretisert hvordan dette arbeidet skal gjøres.

Strategien fremhever flere næringer som Norge skal satse på i eksportøyemed i tiden fremover, inkludert havnæringene (petroleum, maritim og sjømat), jordbruksnæringen, kreative næringer, reiselivsnæringen og miljøvennlig teknologi og «grønne» løsninger.

4.2.1.2 Danmark

Internasjonalt handelssamkvem anses som viktig for å øke produktiviteten i næringslivet i Danmark, men også viktig for å sikre økt verdiskaping og velferd. I etterkant av finanskrisen, og den etterfølgende eurokrisen, i Europa, innså danske myndigheter at veksten i eksport ikke lengre vil komme fra de etablerte markedene i Europa. Dette var bakgrunnen for en ny eksportstrategi som ble lansert i 2014. Danmark har videre egne eksportstrategier blant annet innen ren energi. Sammenlignet med den norske strategien, utmerker denne seg ved å være konkret både med hensyn til mål for vekst, hvilke markeder som skal prioriteres og hvilke virkemidler som skal brukes. Dette går klart frem av figuren på siden. Om man sammenligner den strategi og målsetning Intsok i sin tid utarbeidet i 1997 med den danske strategien for energieksport, ser vi betydelige likheter.

Faktaboks 5. Utklipp fra dansk eksportstrategi fra 2014.

VISIONEN

STRATEGIENS VISION:
- Danmark skal forblive foregangsland og udnytte sine styrkepositioner på energiområdet med henblik på mindst at fordoble eksporten af energiteknologi fra ca. 70 mia. kr. i 2015 til over 140 mia. kr. i 2030.*
- Danmark skal fortsat være europamester i eksport af energiteknologi.
- Danmark skal i endnu højere grad kendes for at være eksportør af bæredygtige systemløsninger til energisektoren og energisystemet.

STRATEGIEN

VISIONEN VIL BLIVE INDFRIET MED STRATEGIEN VED AT:
- Styrke samarbejdet mellem Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Udenrigsministeriet, Erhvervsministeriet og energibranchen.
- Levere et overblik over indsatser, som kan understøtte branchen på energiteknologi-området i forhold til deres internationalisering, markedsføring og afsætning af energi-teknologier og services samt systemløsninger.
- Lancere nye initiativer i 2017, som skal understøtte energibranchens eksportmuligheder.

DE 7 HOVED-INDSATSER

STRATEGIEN BESTÅR AF FØLGENDE HOVEDINDSATSOMRÅDER:
- Prioriterede markeder
- Strategisk sektortilgang til eksportmarkederne
- Markedsføring og eksportfremstød
- Finansiering, tilskud og partnerskaber
- Forskning og innovation
- En understøttende handelspolitik
- Opfølgning – nedsættelse af et dialogforum for energi

NYE TILTAG

I FORBINDELSE MED STRATEGIEN VIL FLERE NYE INITIATIVER BLIVE IGANGSAT, LIGESOM EN RÆKKE EKSISTERENDE AKTIVITETER VIL BLIVE VIDEREFØRT OG FOKUSERET:
- Initiativ i Bruxelles: DK – EU Energy Alliance
- Styrket bemanding til varetagelse af arbejdet med energiunionen i Bruxelles
- Eksportordning for Tyskland, Storbritannien og USA
- Vækstrådgiver på energiområdet i Indien
- Rådgivningsydelse fra Energistyrelsen via Udenrigsministeriet
- Projektudviklingsfacilitet målrettet offentlig infrastruktur under Danida Business Finance
- Forlængelse af støtten til State of Green
- Forlængelse af bilaterale energi- og klimasamarbejder med Kina, Mexico, Sydafrika og Vietnam og nyt samarbejde med Etiopien
- Fortsættelse af energieffektivitets hub'en i FN-byen i København
- Styrkelse af EUDP-forskningsprogrammet som led i Danmarks deltagelse i "Mission Innovation"

Egne strategier finnes også for matvareeksport. Også disse utmerker seg ved å være konkrete på virkemidler og strategi, dog ikke tilsvarende tallfesting som i strategien knyttet til ren energi. I figuren nedenfor viser vi de strategiske målsetningene og et bilde av de ressurser danskene bruker for å nå målene.

[51] *(Nærings- og fiskeridepartementet, 2017)*
[52] *(Nærings- og fiskeridepartementet, 2017)*

Faktaboks 6. Utklipp fra dansk eksportstrategi fra 2014.

FORMÅL

Internationaliseringsstrategien skal bidrage til at indfri regeringens vision om Danmark som førende life science nation i Europa. Strategiens indsatsområder har til formål at øge eksporten og tiltrække viden og investeringer inden for sundhed og life science.

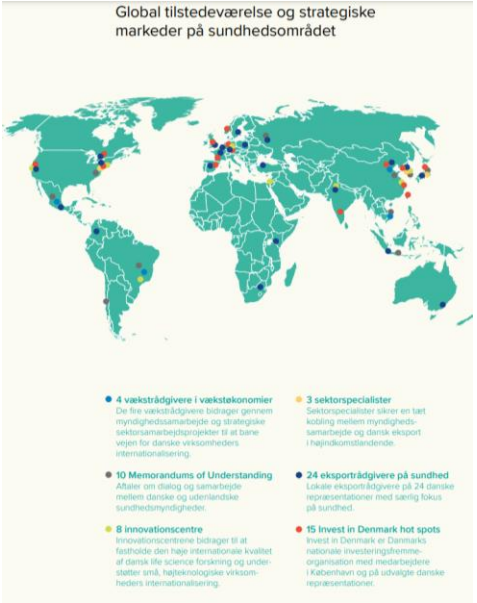
STRATEGI

Regeringen vil nå målene ved at:

- Styrke dialogen og samarbejdet mellem sundhedsindustrien og relevante ministerier om internationaliseringsindsatsen.
- Sikre større sammenhæng og synergi på tværs af nye og eksisterende indsatser, som kan understøtte erhvervet i forhold til eksport, innovation og investeringsfremme.
- Bringe det danske sundhedsvæsen i spil i internationaliserings-indsatsen som udstillingsvindue for danske løsninger og produkter.

INDSATSOMRÅDER

1. Strategisk sektoreksport
2. Myndighedssamarbejde og faglig dialog
3. EU-samarbejdet
4. Handelspolitik
5. Innovation og internationalt forskningssamarbejde
6. Markedsføring og erhvervsfremstød
7. Investeringsfremme



I strategien fremheves det at danske bedrifter både eksporterer sluttprodukter og leverer inn i større, globale verdikjeder. Dette gjør at skillet mellom eksport og import hviskes ut. Fokuset er derfor både en målrettet satsing på utvalgte sektorer og prosjekter («high-value prosjects») der danske bedrifter kan konkurrere («strongholds»), i kombinasjon med koordinert innsats fra alle departementer og inkludering av næringslivet når prioriterte områder velges. Om behovet for målrettet satsing på «high-potential project» av strategisk interesse står det:

«Danish companies often miss out on large projects of high value and with long term perspectives. Now, the Government is targeting its economic diplomacy efforts towards a range of high-value projects that have been identified in cooperation with the business sector, where a long-term, targeted effort is required to position Danish competences. The projects selected are to result in larger export orders or the establishment of knowledge- or technology-intensive foreign investment in Denmark».[53]

Dette avsnittet viser med tydelighet at danske myndigheter vil prioritere prosjekter der målrettet innsats over tid er nødvendig, at prosjektene identifiseres og selekteres i samarbeid med næringslivet og at prosjektene både kan resultere i eksport og nye investeringer i Danmark.

Strategien legger opp til skreddersydde programmer for små og mellomstore bedrifter med vekstpotensial, og satsing for «born global»-bedrifter.

Om vi sammenligner den norske eksportstrategien med de danske strategiene, fremstår de danske strategiene som klarere med hensyn til målsetning, virkemiddel- og ressursbruk. En fordel ved klarere strategier er at de i større grad forplikter.

4.2.1.3 Sverige

I 2015 lanserte Sverige en ny eksportstrategi. Bakgrunnen for strategien var en erkjennelse av at eksport står helt sentralt for Sveriges velferd, men at svenske bedrifter har tapt markedsandeler i etterkant av den finansielle

[53] *(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018)*

krisen i 2008-2009. Over 70 prosent av svensk eksport går til EUs indre marked, der veksten har vært svak, samtidig som man ikke har lyktes med å øke eksporten til fremvoksende markeder, primært Asia.

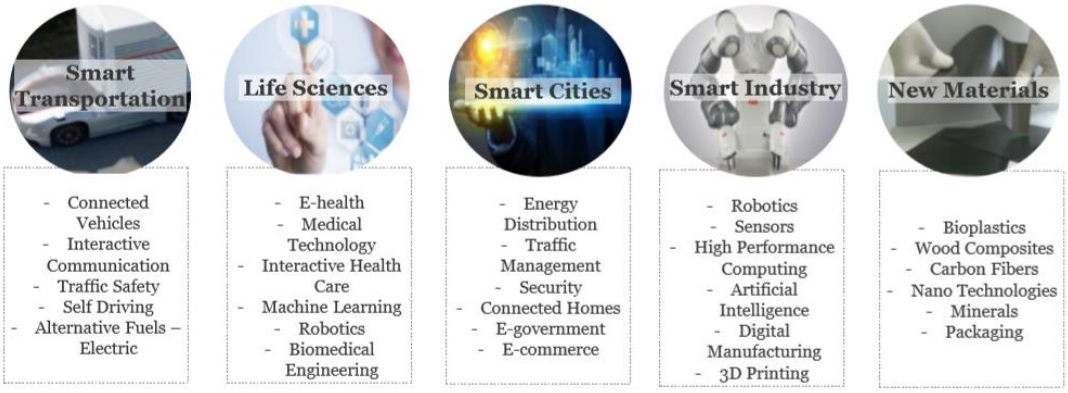
Eksportstrategiens overordnede målsetninger er klart formulert gjennom fem punkter, som vist i figuren på siden.

Faktaboks 7. Utklipp fra svensk eksportstrategi.

For å kunne nå disse målene, lanserte eksportstrategien 22 tiltak som skal adressere problemstillingene. Tiltakene favner bredt og omfatter a) økt innsats på internasjonalt (overnasjonalt) nivå for å sikre frihandel, b) organisatoriske tiltak rettet mot å sikre at det svenske virkemiddelapparatet er hensiktsmessig innrettet, og c) tiltak som sikrer at bedriftene får tilgang til informasjon, finansiering og talenter som er nødvendig for eksport og internasjonalisering. Et spesielt fokus er også her rettet mot små og mellomstore bedrifter.

I etterkant av den overordnede strategien har Business Sweden lagt frem mer spissede strategier for eksportfremme innen ulike segmenter, slik vist i figuren nedenfor:

Faktaboks 8. Utklipp av svensk eksportstrategi fra 2015.



4.2.1.4 Den danske og svenske eksportstrategien er mer konkret og ambisiøs enn den norske

Det er betydelige forskjeller mellom den norske eksportstrategien på den ene siden, og den danske og svenske strategien på den andre. Grovt sett kan forskjellene deles i tre kategorier:

1. Omtale av utfordringer knyttet til handelssamkvem og eksportutvikling
2. Omtale av målsetning for eksportstrategien
3. Omtale av prioritering og tiltak

For alle tre landene blir utfordringene knyttet til internasjonale handelsvilkår trukket frem som en viktig motivasjon bak eksportstrategien. I den norske og danske strategien er dette tydeligst, der fremvekst av proteksjonistiske strømninger, lavere oppslutning om internasjonale handelsavtaler og -regimer, og økt regionalisering og bruk av bilaterale avtaler, der mindre stater som de skandinaviske, har en svakere forhandlingsposisjon, er uheldig. Landene gir derfor tydelig uttrykk behovet for økt internasjonalt samarbeid.

En av hovedmotivasjonene bak den danske og svenske eksportstrategien er utfordringene knyttet til fallende eksport og tapte markedsandeler internasjonalt i etterkant av finanskrisen i 2008 og 2009. Dette fremstår som

den primære årsaken til behovet for en ny eksportstrategi. I den svenske eksportstrategien står dette eksplisitt: «the Swedish Government has decided to draw up an export strategy containing initiatives to strengthen Swedish enterprises' export and internationalization opportunities in important markets and increase the number of enterprises that export».[54] Denne utfordringen er høyst relevant for Norge også, som vist i kapittel 2.

Generelt adresserer den norske eksportstrategien mer overordnede problemstillinger enn hva nabolandenes strategier gjør. I områdegjennomgangen av næringsfremme i utlandet står det: «I dokumentet gis det et overordnet overblikk på utviklingen i verdensøkonomien og aktuelle behov Norge har innenfor handelspolitikken, men utfordringene norske bedrifter står overfor er i liten grad synliggjort eller omtalt.»[55]

Den norske strategiens fokus på overordnede problemstillinger knyttet til handel kommer også til uttrykk ved at eksportstrategien er mindre konkret både når det gjelder målsetning og tiltak. Målsetningen for den norske eksportstrategien er som nevnt «Å utvikle og styrke Norges posisjon som handelsnasjon», gjennom blant annet økt eksport innenfor nye og eksisterende eksportmarkeder.[56] Områdegjennomgangen omtaler målsetningen som «relativt høytsvevende og den fungerer dermed som en målsetting som det vil være lite kontroversielt for de fleste aktører å stille seg bak. Slike overordnede målsettinger bidrar imidlertid i liten grad til å gi retning for aktørene som skal medvirke til å realisere målsettingen».[57] Den klare tallfestingen i både den svenske og de danske strategiene er betydelig mer forpliktende.

Det er også tydelig forskjeller når gjelder hvilke sektorer innsatsen skal rettes mot. I den norske strategien er det, som nevnt, flere næringer som det er rettet spesifikke tiltak mot. Men som områdegjennomgangen understreker: «Det fremgår ikke tydelig i eksportstrategien hva som er satsningsområdene og hvilke vurderinger som er gjort knyttet til virkemiddelbruk innenfor ulike satsningsområder».[58] Den danske strategien hviler på erkjennelsen om at danskene må målrette eksportfremme arbeidet mot de sektorene der danske bedrifter har konkurransefortrinn, som innenfor ren energi, klima og miljø, matproduksjon og helse. Prioriteringen kommer også tydelig til uttrykk gjennom hvilke markeder den danske regjeringen vil fokusere på, hvor innsatsen skal rettes mot: «creating access for Danish businesses in high-growth and high-volume markets».[59] På samme måte står det i den svenske strategien. «The State's export promotion initiatives should focus especially on countries that have a high GDP, a high level of expected growth or high thresholds that enterprises have to cross to get a foothold in the market».[60]

Det er også tydelig forskjeller i hvilken tilnærming myndighetene legger opp til i arbeidet med å skape eksportaktivitet for hjemlige bedrifter. I den norske strategien fokuseres det på at bedriftene må ha gode rammevilkår, tilgang på konkurransedyktig eksportfinansiering og gode informasjonstjenester. Dette er i tråd med hva ExIm-rapporten betegnet som «defensive leveler of the playing field».[61] Den norske tilnærmingen står i kontrast til både den svenske og danske tilnærmingen, der det statlige virkemiddelapparatet skal være proaktive og aktivt oppsøke store kontrakter og investeringsmuligheter. I den svenske strategien er et av tiltaket rettet mot «High potential opportunities» og innebærer konkret at: «Business Sweden is given the task of continually identifying, together with interested enterprises, the largest global deals over the course of the next ten years that have the greatest potential for Swedish exports and employment in Sweden».[62] At denne proaktiviteten

---

[54] *(Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2015)*
[55] *(Oslo Economics, 2018)*
[56] *(Nærings- og fiskeridepartementet, 2017)*
[57] *(Oslo Economics, 2018)*
[58] *(Oslo Economics, 2018)*
[59] *(Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018)*
[60] *(Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2015)*
[61] *(EXIM, 2019)*
[62] *(Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2015)*

leder til konkret handling, vises i en presentasjon den svenske ambassaden holdt for Eksportkreditt 3. desember 2019, hvor de i figuren under oppsummer aktiviteten i den svenske satsingen.

Faktaboks 9. Utklipp av svensk eksportstrategi fra 2015.

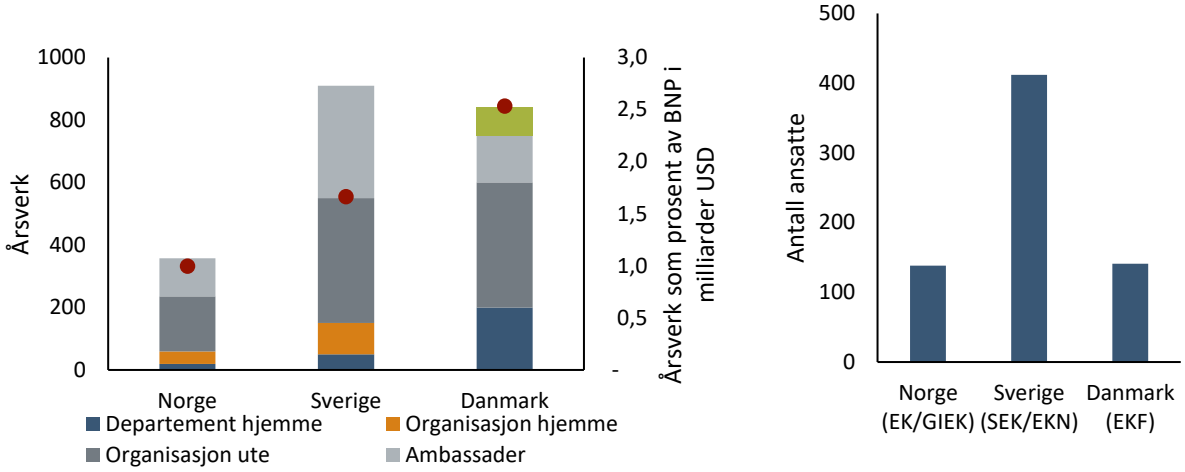
Samme tilnærming finner vi i den danske strategien der myndighetene målretter sine aktiviteter mot «high-value projects» der målet er økte eksportkontrakter eller utenlandske kunnskaps- og teknologiinvesteringer i Danmark. Denne proaktive tilnærmingen ligner i stor grad på virkemiddelaktører som «pre-emptive deal creator», og representerer en betydelig mer aktiv og ambisiøs strategisk tilnærming.

4.2.2 Samlet ressursbruk

En sammenligning av hva de ulike landene bruker av ressurser på eksportfremme er ikke uproblematisk. Bakgrunnen er at bidrag til eksportfremme også inngår i bevilgninger til aktiviteter som først og fremst er nasjonale, og at midlene bevilges over flere budsjettposter. Vi har på denne bakgrunn ikke foretatt en analyse av hvor mye *midler* de ulike landene bruker på eksportfremme, men heller søkt å kartlegge antall årsverk.

Som kilde til kartleggingen i Norge har vi brukt PWC og Oslo Economics (2018) rapport knyttet til områdegjennomgangen. Videre har vi gjennomgått det svenske og det danske statsbudsjettet, samt årsrapporter for Business Sweden. Som grunnlag har vi også bedt om innspill fra intervjuobjekter om hvor mange som arbeider med eksportfremme på sentralt nivå i de ulike utenriksdepartementene, samt hvor stor andel av tiden på ambassadene som går med til næringsfremme. I figuren nedenfor vises våre estimater basert på denne kartleggingen.

Figur 4-4. Venstre akse: Oversikt over årsverk (estimert) som arbeider med eksportfremme i de skandinaviske landene, i absolutte antall og målt som andel av BNP[63] Høyre akse: antall årsverk relativt til BNP per capita. Kilde: Menon Economics



Som det går frem av figuren, har Norge samlet sett en betydelig lavere ressursbruk knyttet til næringsfremme enn våre skandinaviske naboland. Sverige skiller seg ut ved at de har vesentlig flere ansatte i sine eksportkredittorganisasjoner.

Med hensyn til næringsfremme er forskjellen særlig stor på departementsnivå, hvor det norske utenriksdepartementet skiller seg ut med vesentlig lavere ressursbruk. Ifølge våre respondenter er det for tiden kun to personer på hovedkontornivå i Utenriksdepartementet som arbeider dedikert med fremme av norsk næringsliv[64]. Den lave ressursbruken kan ha sammenheng med at det er Nærings- og fiskeridepartementet som har det konstitusjonelle ansvaret for næringsfremme i utlandet. I figuren har vi imidlertid tatt med de årsverk innen Nærings- og fiskeridepartementet, samt Olje- og energidepartementet, som arbeider med næringsfremme. Mens svensk UD har en egen avdeling med ansvar for næringsfremme, samt egne enheter i alle regionale avdelinger med særlig ansvar for næringsfremme, har Danmark om lag 200 personer i sitt UD med dedikert ansvar innen næringsfremme.

Representanter for norske utestasjoner som vi har vært i kontakt med viser til at det smale miljøet det norske Utenriksdepartementet har på sentralt nivå for næringsfremme medfører at de ikke får den faglige støtte som de anser nødvendig. Videre fremhever de at de først og fremst rapporterer til de regionale avdelingene i Utenriksdepartementet, og at de regionale avdelingene har noe mindre fokus på næringsfremme. Et viktig unntak er at generalkonsulatene i San Fransisco og Houston, som primært jobber med næringsfremme, rapporterer til Sikkerhetspolitisk avdeling. Samtlige av de norske representanter vi har intervjuet har fremhevet at næringsfremme ikke er høyt prioritert i departementet, og at deres innsats på området snarere er styrt av eget ønske om å legge til rette enn klare krav fra departementet.

---

[63] *Det presiseres årsverk innen eksportfinansiering ikke er inkludert i figuren.*
[64] *Disse arbeider i Seksjon for næringsfremme i Protokollavdelingen. I tillegg arbeider det flere personer i Seksjon for hav og næringsutvikling. Denne avdelingen arbeider imidlertid nærmest utelukkende med utviklingspolitikk*

«Sammenlignet med virkemidlene som de andre landene rår over for å øke eksporten, er de norske virkemidlene knuslete greier. De andre landene bistår bedriftene sine med pakker med garantier som gjør at de får et betydelig konkurransefortrinn. Eksportfremme er høyt prioritert politisk i landene, i motsetning til i Norge»

Norsk ambassadør

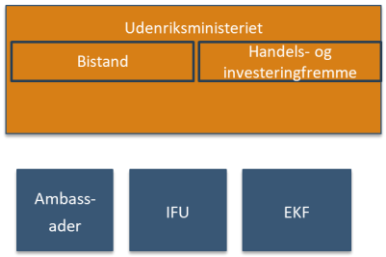
Den lavere norske ressursbruken kan ha sammenheng med sammensetningen av den norske eksporten. Eksempelvis fremhever Deloitte i sin rapport at verken eksport av olje- og gass, shipping eller metallurgisk industri ser ut til å behøve nevneverdig bistand fra norsk offentlig virkemiddelapparat. Samtidig må vi fremheve at dette også kan fremstilles som en «høna eller egget»-diskusjon. Er den betydelige næringskonsentrasjonen vi ser i norsk eksport alene et resultat av næringsøkonomiske forhold, eller kan den også være et resultat av en mindre ekspansiv norsk satsning på eksportfremme. Det er utenfor denne rapportens mandat å svare på dette spørsmålet.

4.2.3 Organisering og samspill i det norske, danske og svenske systemet

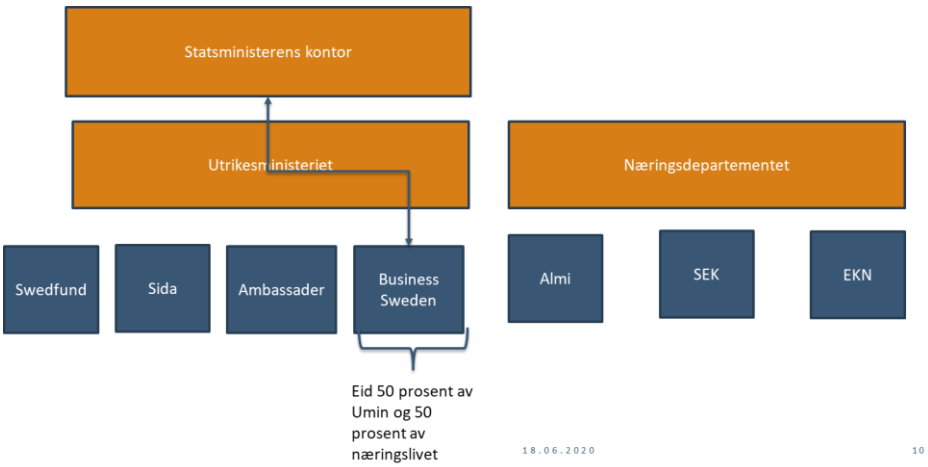
Sammenlignet med Sverige og Danmark, utpeker den norske eksportrådgivningen seg som organisatorisk mer kompleks, hvilket kommer tydelig frem i figuren nedenfor.

Figur 4-5: Organisasjonskart over organisering av eksportfremmeaktivitet i de ulike nordiske landene

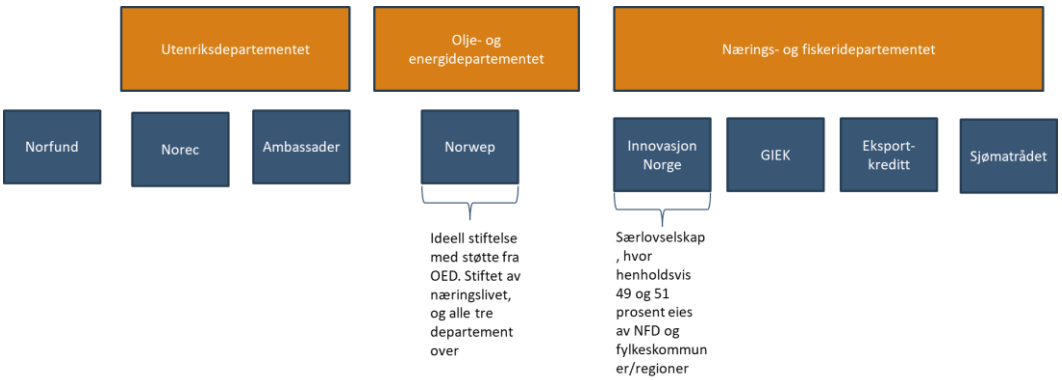
Danmark



Sverige



Norge



Om man sammenligner organisasjonsstrukturen[65] mellom de tre landene, fremstår den norske som mer kompleks, samtidig som den synes å ha mindre overordnet styring. Vi finner at følgende bygger opp under dette:

1) Mens den svenske strategien synes å ha en klar forankring og rapporteringslinje til Statsministerens kontor, og den danske er integrert i ett departement, fordeler den norske strukturen seg på tre departement med hver sine underliggende enheter.
2) Norge har opprettet egne organisasjoner for eksport innen energi og sjømat, mens den svenske og danske strukturen legger opp til at alle næringer blir ivaretatt av samme organisasjon.
3) Mens man i den svenske og danske strukturen har kanaler for næringslivets innflytelse både ved at Business Sweden delvis er eid av næringslivet, og at danske Trade Council har et svært innflytelsesrikt «advisory board» bestående av næringslivet, er det norske næringslivets systematiske innflytelse på prioriteringer innen eksportpolitikk i større grad avgrenset til Sjømatrådet og Norwep.[66]
4) Team Norway, som skal koordinere innsatsen for å fremme norske næringsinteresser internasjonalt, oppleves ikke å være tilstrekkelig til å sikre en samlet og effektiv organisering av arbeidet.
5) Mens Sverige og Danmark har innlemmet sine organisasjoner for investeringer i utviklingsland i sin struktur for næringsfremme, er Norfund ikke en del av Team Norway.

Alle respondenter vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet, med ett unntak, har pekt på behov for å konsolidere det norske organisatoriske kartet innen eksportfremme. Våre respondenter gir tydelig uttrykk for at

---

[65] I figuren over har vi også valgt å ta med organisasjoner som skal fremme investeringer i utviklingsland med i organisasjonskartene. Bakgrunnen for dette er at den danske bistandsorganisasjonen, Danida, samt deres investeringsfond for utviklingsland (IFU), også har klare mandat om å fremme dansk næringsliv i utviklingsland. Danmark har også såkalt bundet bistand, hvilket medfører at det sammen med bistand til utviklingslandene gis under forutsetning av at landene kjøper varer og tjenester fra Danmark. Tilsvarende ordninger finnes ikke i Sverige eller Norge, men Sverige skiller seg noe ut ved at deres investeringsfond, Swedfund, også deltar i Team Sweden, som er deres koordineringsorgan for næringsfremme. Videre synes Swedfund å ha et klarere mandat om å også investere i svenske selskaper i utviklingsland enn det Norfund har. Våre intervjuer med representanter for Business Sweden tyder på at de mener Swedfunds mulighet til å tilføre egenkapital til svenske bedrifter som skal investere i utviklingsland er et godt virkemiddel for å sikre økt svensk tilstedeværelse i utviklingsland.[65]

[66] Både NHO og Virke deltar i Team Norway, men våre informanter uttrykker at dette arbeider ikke fungerer tilfredsstillende. Videre består Innovasjon Norges styre av flere representanter for næringslivet. Som følge av Innovasjon Norges brede mandat vil imidlertid relevante eksportbedrifters innflytelse på eksportsatsingen være mer begrenset.

arbeidet i Team Norway ikke er tilstrekkelig til å sikre en samkjørt og koordinert innsats. En av informantene uttrykker det slik:

«Selv med Team Norway, er det likevel fragmentert. Jeg opplever at dette er strukturelt. Samarbeidet på tvers av norske virkemiddelaktører fungerer ikke optimalt. Hver organisasjon er bundet av sitt mandat og vi får ikke utnyttet synergier på tvers».

Representant for norsk utenrikstjeneste

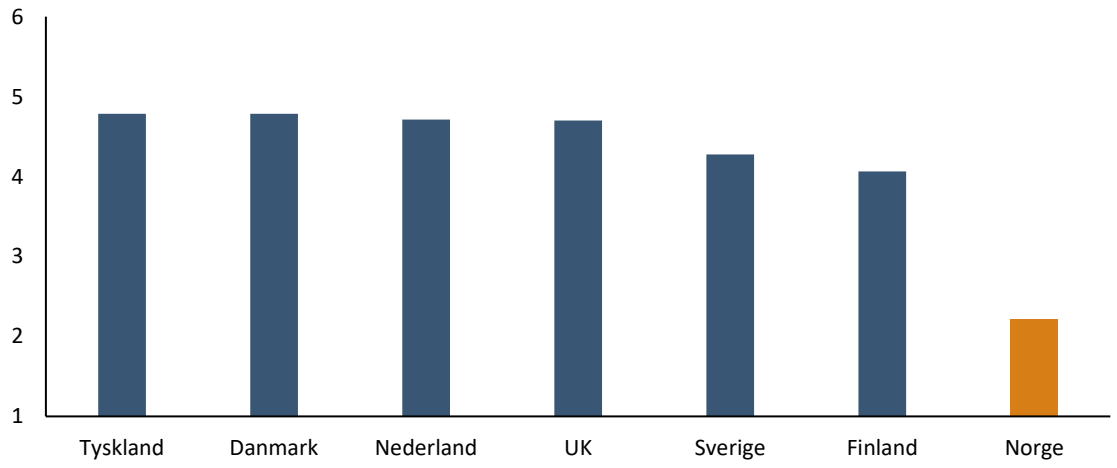
Råd om konsolidering gis både av utenlandske representanter og norske. Samtidig fremhever flere at man med konsolideringen ikke må legge hindringer i veien for det positive arbeidet særlig Norwep og Sjømatrådet bidrar med. De positive resultater som oppnås i både Sjømatrådet og Norwep forklares av flere av respondentene med at representanter for de aktører som har sterkest potensielt økonomisk utbytte av aktiviteten også sitter i styret til organisasjonen.

Flere respondenter fremhever i den sammenheng at en konsolidering av satsingen inn i Innovasjon Norge kan være problematisk. Respondentene synes på dette området å være på linje med begge områdegjennomganger innen næringsfremme, som påpeker betydelige svakheter i det arbeid Innovasjon Norge gjør innen internasjonalisering, gitt organisasjonens betydelige arbeidsoppgaver også på områder som ikke er eksportrelevante. Som vi kommer inn på i kapittel 5 kan imidlertid en alternativ løsning være å gå i en svensk retning og samtidig bygge på de positive erfaringer man har gjort gjennom Norwep og Sjømatrådet, og bygger en konsolidering basert på disse organisasjonene. Samtidig vil vi i den sammenheng også fremheve at organisering kun er et virkemiddel for å nå et mål, og at endring først og fremst kan oppnås gjennom en høyere politisk prioritering og en mer systematisk og fremoverlent tilnærming.

4.2.4 Den norske innsatsen gis en svak karakter

I prosjektet har vi gjennomført intervjuer med om lag 30 representanter for eksportfremmeaktører i de nordeuropeiske landene, herunder også representanter på norske ambassader og konsulater. Når vi ber respondentene om å rangere de ulike landenes innsats for å fremme sitt næringsliv, rangeres Norge desidert lavest blant landene. Dette er vist i figuren nedenfor

Figur 4-6. Respondenters rangering av nordeuropeiske lands innsats og kvalitet i arbeidet med eksportfremme. 1 (svært lite godt) og 6 (svært godt). Kilde: Menon Economics



Vi må samtidig fremheve at antallet respondenter er begrenset, og at tallene som fremkommer i figuren dermed trolig ikke er representative. Dette drøftes nærmere i vedlegg 1. Vi har imidlertid tatt med resultatene ettersom de stemmer overens med funn gjort i områdegjennomgangene.

Den betydelig svakere rangeringen av Norge enn de andre landene skyldes ifølge våre respondenter:

1) Mange ulike eksportfremmeorganisasjoner med overlappende mandat
2) Tilsynelatende lavere politisk prioritering av eksportfremme, særlig i Utenriksdepartementet
3) For svak forankring på ambassadenivå og for lite utnyttelse av de muligheter en forankring på ambassadenivå gir
4) Mindre omfattende finansieringsordninger for eksport, særlig knyttet til bygging av skaleringskapasitet for eksport
5) For svak kompetanse innen forretningsutvikling og skalering. Områdegjennomgangenes funn om svak kompetanse særlig i Innovasjon Norge blir bekreftet

5 Hvordan tette eksportgapet?

I kapittel 4 viste vi at Norge sammenlignet med Sverige og Danmark har:

- Mindre ambisiøse og konkrete ambisjoner og lavere politisk prioritering av eksportfremme
- Lavere ressursbruk knyttet til eksportfremme
- Svakere vurdering av effekten av eksportfremme

I kapittel 2 dokumenterte vi også at Norge har hatt en annen utvikling enn Sverige og Danmark knyttet til eksport. Basert på erfaringene i Sverige og Danmark, anbefaler vi i dette kapittelet løsninger for å snu den negative trenden i Norge innen eksport og tette eksportgapet.

5.1 Norge behøver mer ambisiøse og konkrete ambisjoner

Sammenlignet med Sverige og Danmark, er den norske strategien på eksport overordnet og konsentrert om handelspolitiske spørsmål. Det er ingen tvil om at handelspolitiske forhold er viktige, men strategien gir for lite retning og er for lite forpliktende. Norge må sette konkrete og tallfestede ambisjoner.

Verdensøkonomien er ventet å vokse sterkest i fremvoksende økonomier. Sterk vekst i etterspørsel etter mer miljøvennlige løsninger knyttet både til energi- og matproduksjon vil trolig løfte etterspørselen etter flere av Norges viktigste eksportnæringer. Fordi informasjon om markedsmuligheter og aktuelle samarbeidspartnere er vanskeligere tilgjengelig i disse markedene, og følgelig markedssvikten knyttet til informasjon større, er behovet for eksportfremme større. Behovet er særlig stort blant små og mellomstore bedrifter. Små og mellomstore bedrifters eksportmuligheter skjer imidlertid ofte i kjølvannet av større bedrifters eksport.

Sverige og Danmark har tatt konsekvensen av lavere forventet vekst i deres største geografiske og tematiske markeder, og har følgelig konsentrert innsatsen mot fremvoksende økonomier, og laget spesielle pakker for små og mellomstore bedrifter. Arbeidet er forankret på høyeste politisk nivå, ambassadenes rolle er endret, og det finansielle systemet er klart for rask skalering for å sikre realisering av eksportmuligheter.

Sammenlignet med de svenske og danske strategiene, fremstår den norske strategien som så overordnet at den i mindre grad gir retning. Ved siden av vaghet i strategi, forteller flere av våre intervjuobjekter om betydelige svakheter i samarbeidet mellom de ulike eksportfremmeorganisasjonene. Områdegjennomgangen for næringsfremme i utlandet anbefalte: «[…] at departementene slutter seg til et sett med felles strategiske prinsipper for styringen av arbeidet med næringsfremme i utlandet Vi anbefaler videre en sterkere samordning og samhandling i arbeidet med næringsfremme. Ved å etablere et sett med strategiske prinsipper som departementene slutter seg til, legges det til rette for en mer helhetlig styring av området».[67] Aktørene rapporterer også om manglende samarbeid og manglende tillit mellom departementene innen eksportfremmearbeidet. Denne tilbakemeldingen har kommet fra respondenter innen det norske virkemiddelapparatet, og blant utenlandske respondenter.

For å sikre bedre resultater i arbeidet med å fremme norsk eksport, bør det utarbeides en strategi som er konkret om:

[67] *(Oslo Economics, 2018)*

- Hvilke næringer som prioriteres
- Hvor stor vekst det er ambisjon om å realisere
- Hvordan eksportkapasiteten skal styrkes gjennom eksempelvis:
    - styrking av hjemmemarked
    - oppbygging av kapasitet
    - styrking av teknologi og kompetanse
- Hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessig for hver næring

Kort og godt må den eller de strategier som utvikles ligne mer på den strategi Intsok la i 1997, strategien som ble utviklet på sjømatområdet, samt de danske og svenske strategiene.

5.2 Norge behøver like gode vilkår som andre land

5.2.1 Ambassadene må utnytte sin unike posisjon – slik andre land også utnytter den

I den dype krisen svensk industri befant seg i etterkant av finanskrisen, utflaggingen av Volvo og konkursen i Saab, endret de arbeidsmåte og strategi innen eksportfremme. I likhet med danskene, som synes å ha gjort dette gjennom en årrekke, ønsket de å benytte ambassadenes unike evne til å tilegne seg informasjon. Ambassadene gikk altså fra å kun være døråpnere for svensk næringsliv til å speide etter muligheter for det. Identifisering av «high potential opportunities» kan forklare flere større svenske eksportsuksesser. Klar arbeidsdeling ved at ambassaden leter etter mulighetene, samtidig som Business Sweden bearbeider den og selger den inn til relevante svenske bedrifter bidrar til at hver av disse organisasjonene utnytter sine komparative fortrinn.

Basert på begge områdegjennomgangene (Pwc, 2018; Deloitte, 2019) og intervjuer foretatt i dette prosjektet, finner vi ikke samme proaktivitet i det norske systemet. Mangelen på proaktivitet skyldes trolig at den overordnede strategien Norge har innen eksportfremme i mindre grad er retningsgivende og forpliktende, og i mindre grad enn danske og svenske strategier peker på konkrete virkemidler og bestemte geografiske markeder.

For å sikre at norske bedrifter like tidlig som bedrifter i våre naboland får tilgang til informasjon om prosjekter med høy relevans, anbefales det at Norge utnytter ambassadenes unike posisjon tilsvarende som andre land bruker sine.

5.2.2 Norske bedrifter må få like god finansiering som bedrifter i andre land, men uten fare for subsidiering

For å utnytte de muligheter som finnes i andre land, må bedriftene settes i stand til å eksportere. De norske eksportfinansieringsorganisasjonene synes på dette området å ha mer begrensede mandater enn de eksempelvis har i Sverige, Danmark og en rekke andre OECD-land.

Vi ser samtidig at disse landene går noe lengre enn Norge i å styrke sitt næringslivs muligheter til raskere å bygge opp kapasitet til eksport. Det må samtidig understrekes at også Norge tilbyr slik finansiering gjennom de innenlandske ordningene i GIEK og Eksportkreditt, internasjonalisering- og kraftgarantiene i GIEK og gjennom innovasjonslån i Innovasjon Norge. Om vi sammenligner omfang av slike lån gitt fra det offentlige virkemiddelapparatet i Norge med omfang av lån gitt i henholdsvis Sverige og Danmark, ser vi at det norske er relativt beskjedent.

Det relativt lavere norske utlånet knyttet til kapasitetsstyrking kan ha flere forklaringer:

1) Lavere etterspørsel fra norske bedrifter. Dette kan både skyldes kulturelle og strukturelle forhold i norsk næringsliv, i kombinasjon med at norske bedrifter trolig i mindre omfang enn svenske og danske gis systematisk informasjon om eksportmuligheter
2) Strengere vilkår for denne type finansiering i Norge enn i våre skandinaviske naboland
3) Mindre «match» mellom kundegrunnlag og tjenestetilbud. Dette kan eksempelvis oppstå ved at Innovasjon Norge har låneprodukter godt egnet for å finansiere kapasitetsutvidelse, samtidig som bedrifter som kan ha behov for denne type finansiering i mindre grad benytter Innovasjon Norge
4) Mindre kunnskap blant norske bedrifter om mulighetene for denne type finansiering[68]
5) Mindre vilje blant banker i Norge til å bære deler av risikoen ved slik type finansiering sammenlignet med viljen blant våre naboland

Trolig er det en kombinasjon av de forhold over som forklarer den lavere etterspørselen. I et notat om hvor gode de norske eksportfinansieringsordningene er sammenlignet med andre OECD-land dokumenterer imidlertid GIEK og Eksportkreditt (2019) at de norske ordningene synes å være mindre omfattende. Videre dokumenterer de at det i de andre landene var mindre bekymring for at relativt like ordninger kunne tilbys i ulike statlige institusjoner. Den manglende «match» som synes å eksistere i det norske systemet ved at Innovasjon Norge i sin hjemlige satsing i stor grad er orientert mot små og mellomstore bedrifter, mens GIEK og Eksportkreditt synes å være mer orientert mot større og internasjonaliserte bedrifter, synes altså å være løst i landene rundt oss ved at relativt like produkter tilbys av ulike aktører. Gjennom denne tilsynelatende mer fleksible holdningen i andre OECD-land utnytter man i større grad at ulike institusjoner har ulikt kundegrunnlag.

For å sikre norske bedrifter tilsvarende muligheter som bedrifter i landene rundt oss, bør Norge tilby finansiering på likere vilkår, og gjennom hensiktsmessige kanaler. GIEK og Eksportkreditt bør altså gis garanti- og låneprodukter som i større grad er på linje med det som tilbys i Sverige og Danmark.

Kapitaltilgangsutvalget påpekte at omfang av finansieringsmuligheter for næringslivet er spredt på for mange ulike finansieringsordninger i for mange offentlige organisasjoner. Områdegjennomgangen på næringsfremme viser et betydelig potensial for både å rydde opp i antall finansieringsordninger og antall organisasjoner som tilbyr dem. Utfordringen med et for uoversiktlig finansieringstilbud kan løses ved en konsolidering av organisasjoner som arbeider med eksportfremme, slik vi kommer inn på i påfølgende delkapittel.

5.3 Vi må sikre mer enhetlig arbeid

Sammenlignet med Sverige og Danmark har Norge et betydelig mer komplekst organisatorisk rammeverk for eksportfremme. Nær samtlige av de aktører vi har vært i kontakt med anbefaler at Norge slår sammen flere av organisasjonene som arbeider med eksportfremme. Behov for konsolidering ble også påpekt i de to områdegjennomganger (PWC, 2018; Deloitte, 2019). Deloitte peker på: «Eksportrådgivningen er i dag fragmentert og oppstykket, fordelt på aktører som Innovasjon Norge, Eksportkreditt, UD, Sjømatrådet og NORWEP. En rendyrking av eksportfinansieringen bør følges av en fokusering, konsolidering og faglig styrking av eksportstimulerende virkemidler der tiltak som bidrar direkte til internasjonal skalering av norske virksomheter (både oppstartsbedrifter og etablerte virksomheter) prioriteres».[69]

Til tross for tydelige signal om behov for konsolidering i begge oppdragsbeskrivelser, har ikke områdegjennomgangene pekt på fundamentale endringer som i stor grad rydder opp i den organisatoriske

[68] *GIEKs kjennskapsundersøkelse, som undersøker hvor godt kjent eksportfinansieringsaktørene er kjent blant relevante kunder, viser at kjennskapen er relativt begrenset.*
[69] *(Deloitte, 2019)*

«floken». Bakgrunnen er at problemstillingen er svært kompleks, og at gevinstene ved konsolidering i form av en mer enhetlig og helhetlig oppfølging ikke åpenbart overstiger kostnadene i form av lavere spesialiseringsgrad ved å innlemme de to næringsspesifikke organisasjonene inn i en større og mer generell. At man i områdegjennomgangene finner bedre effekt av særlig det næringsspesifikke arbeidet Norwep enn i det mer generelle Innovasjon Norge har altså medført reservasjon mot å innlemme det som synes å fungere godt i noe som synes å fungere mindre godt.

I alle intervjuer utenom ett peker respondentene på nødvendigheten av å konsolidere det norske eksportfremmesystemet. Vi må i den sammenheng fremheve at den suksess Sjømatrådet, Norwep, Sverige og Danmark har opplevd med at de aktørene som trolig får størst økonomisk gevinst av satsingene også har vært med å styre ressursbruken. I en konsolidering av organisasjoner som arbeider med eksportfremme anbefaler Menon at næringslivet i stor grad trekkes med i styringen og at en snarere vurderer en utvidelse av Norwep- og Sjømatrådsmodellen til andre næringer under en mer enhetlig organisatorisk paraply hvor en også inkluderer klyngene. De motforestillinger knyttet til mangel på spisset kompetanse og for fravær av nasjonalt mandat som områdegjennomgangen viser av det næringsrettede virkemiddelapparatet, peker mot en innlemmelse av en slik ordning i Innovasjon Norge. Områdegjennomgangens konklusjoner er her bekreftet gjennom de intervjuer og den informasjonsinnhenting vi har foretatt i dette prosjektet.

Referanser

AB Svensk Exportkredit. (2020, 2 20). *Årsredovisning 2019.* Hentet fra https://www.sek.se/app/uploads/2020/02/%C3%85rsredovisning-2019.pdf

Abadie, & Imbens. (2006, 1 1). Large Sample Properties of Matching Estimators for Average. *Econometrica, Vol. 74 (1)*, ss. 235-267.

Abadie, & Imbens. (2011, 1 1). Bias-Corrected Matching Estimators for Average Treatment Effects. *Journal of Business & Economic Statistics, Vol. 29 (1)*.

Agarwal, & Wang. (2017, 10 14). Does the US EXIM Bank really promote US exports? *The World Economy, Vol. 41(5)*, ss. 1378-1414.

Agarwal, N., Lodefalk, M., Tang, A., Tano, S., & Wang, Z. (2018). Institusjon for Non-Simultanous Exchange: Microeconomic Evidens from Export Insurance. *Working Paper*.

Agarwal, N., Lodefalk, M., Tang, A., Tano, S., & Wang, Z. (2018, 11 8). Institutions for Non-Simultaneous Exchange: Microeconomic Evidence from Export Insurance. *Working paper*, ss. https://www.oru.se/globalassets/oru-sv/institutioner/hh/workingpapers/workingpapers2018/wp-12-2018.pdf.

Aiginger, K., & Rodick, D. (2020). Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*.

Baltensperger, E., & Herger, N. (2007). Exporting against Risk. Theory and Evidence from Public Export Insurance Schemes in OECD Countries. *NCCR Trade Regulation Working Paper 2007/29*.

Balzensperger, E., & Herger, N. (2007). Export against Risk. Theory and Evidence from Public Export Insurance Schemes in OECD Countries. *NCCR Trade Regulation Working Paper 2007/29*.

Business Sweden. (2016). *FS INFRASTRUCTURE PLAN -A HIGH POTENTIAL OPPORTUNITY.* Hentet fra Swerig: https://www.swerig.se/wp-content/uploads/sites/36/2016/12/Kristofer-Svartling-Business-Sweden-Italien-161129.pdf

BusinessSweden (Regissør). (2019). *New Istanbul Airport HPO - https://www.youtube.com/watch?v=HthJq_-2N9g* [Film].

Cappelen, Fjærli, Iancu, Klemetsen, Moxnes, Nilsen, . . . Rybalka. (2016, 4 16). Innovasjons-og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler. *SSB, Rapport 2016/12*.

Copenhagen Economics. (2018). *IRELAND & THE IMPACTS OF BREXIT.* Copenhagen: Copenhagen Economics.

Deloitte. (2019). *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet.* Oslo: Deloitte; Menon Economics; Oxford Reaserch; Struensee & Co.

Den Norske Turistforeningen. (2018). *DNT Årsrapport 2018.* Oslo: DNT.

Department for International Trade. (2018). *Export Strategy: supporting and connecting businesses to grow on the world stage.* London: Department for International Trade.

Department of Business, Enterprise and Innovation . (2020, 3 2). *Summary of Ireland's Trade Performance.* Hentet fra Publication: https://www.gov.ie/en/publication/348a5f-summary-of-irelands-trade-performance/

Enterprise Ireland. (u.d.). *EXPORTING TO THE UK? - A new guide for Irish business post UK Referendum.* Dublin: Enterprise Ireland.

European Economic and Social Comitee. (2018). *Best practices on national export promotion activities.* Danmark: Copenhagen: Rambøll Management Consulting.

European Economic and Social Comitee. (2018). *Best practices on national export promotion activities .* Copenhagen: Rambøll Management Consulting.

EXIM. (2019). *Global Export Credit Competition.* Export-Import Bank of the United States.

Felbermayr, & Yalcin. (2011). Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany. *Ifo Working Paper Series No. 116/2011*.

Felbermayr, & Yalcin. (2011, 12 1). Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany. *Ifo Working Paper No. 116*.

Felbermayr, G. J., Heiland, I., & Yalcin, E. (2012, 9 1). Mitigating Liquidity Constraints: Public Export Credit Guarantees in Germany. *CESifo Working Paper Series No. 3908*.

Felbermayr, G., Heiland, I., & Yalcin, E. (2012, 9 1). Mitigating Liquidity Constraints: Public Export Credit Guarantees in Germany. *CESifo Working Paper Series No. 3908*.

Freund, C. (2016, 12 1). The US Export-Import Bank Stimulates Exports. *Peterson Institute for International Economy, Policy Brief (PB16-23)*.

GIEK. (2019). *Årsrapport 2018.* Oslo: GIEK.

Gundersen, N. (2020, 2 20). *Store norske leksikon.* Hentet fra NORSOK: https://snl.no/Norsok

Hayakawa, K., Lee, H.-H., & Park, D. (2014). DO EXPORT PROMOTION AGENCIES INCREASE EXPORTS? *The Developing Economies*.

HM Government. (2020). *Industrial strategy: Offshore Wind Sector Deal.* London: Her Majesty's Government.

Hopewell, K. (2019). Power transitions and global trade governance: The impact of a rising China on the export credit regime. *Regulation & Governance*.

IEA . (2019). *Offshore Wind Outlook 2019.* Paris: IEA.

In, S. Y. (2014). Do Export Credit Agencies Benefit the Economy. *Stanford International Policy Review*.

In, S. Y. (2014, 9 24). Do Export Credit Agencies Benefit the Economy? *Stanford International Policy Review*.

Janda, K. (2008). Government Support of the Czech Export Credit. *Český finanční a účetní časopis 2008, no. 1*, ss. 62-75.

Janda, K. (u.d.). Governemnt Support of the Czech Ecport Credit .

Janda, Michalikova, & Psenakova. (2013, 1 1). The performance of export credit agencies in post-communist Central European countries. *IES Working Paper, No. 10/2013*.

Lederman, D., & Olarreaga, M. (2010). Export promotion agencies: Do they work? *Journal of Development Economics Vol.91*.

Menon Economics. (2018). *Bilutleie og sesongsvingninger - utfordringer og tiltak.* Oslo: MENON-PUBLIKASJON NR. 56/2018.

Menon Economics. (2018). *Kartlegging av andre lands eksportfinansieringstilbud.* Oslo: Menon-Publikasjon 35/2018.

Menon Economics. (2019). *Effektevaluering av GIEK og Eksportkreditt.* Oslo: Menon-Publikasjon Nr. 116/2019.

Menon Economics. (2019). *Kartlegging av SMB-andel i norsk eksportleveranse.* Oslo: Menon-publikasjon nr. 106/2019.

Menon Economics. (2019). *Maritime Equipment Suppliers.* Oslo: Norsk Industri.

Menon Economics. (2019). *Ringvirkningsanalyse av reiselivet i Lofoten og Vesterålen.* Oslo: NHO.

Menon Economics. (2020). *Helsenæringens verdi .* Oslo: Menon-publikasjon Nr. 50/2020.

Menon Economics. (2020). *Innspill til årsrapport - Eksportkreditt Norge 2019.* Oslo: Menon-Publikasjon 25/2020.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark. (2018). *Government Strategy for Economic Diplomacy: Access to the world - new paths to growth.* Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.

Munch, J., & Schaur, G. (2018). The Effect of Export Promotion on Firm-Level Performance. *American Economic Journal: Economic Policy*.

Niepmann, & Schmidt-Eisenlohr. (2013). No Guarantees, No Trade: How Banks Affect Export Patterns. *CESifo Working Paper Series No. 10/2013*.

Niepmann, & Schmidt-Eisenlohr. (2014, 9 1). No Guarantees, No Trade: How Banks Affect Export Patterns. *CESifo Working Paper Series No. 4650*.

NOU 2018:5. (2018). *Kapital i omstillingens tid — Næringslivets tilgang til kapital.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). *Verda som marknad.* Oslo: NFD.

Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Oppdragsbrev 2019 – Eksportkreditt Norge AS.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Nærings- og fiskeridepartementet. (2018). *Regelverk for Garantiinstituttet for eksportkreditts (GIEKs) garantiordninger.* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

OECD. (2019). *The Arrangement on Officially Supported Export Credits.* Paris: OECD.

Olarreaga, M., Sperlich, S., & Trachsel, V. (2016). Export Promotion: what works? *Ferdi*.

Olarreaga, M., Sperlich, S., & Trachsel, V. (2017, 2). Export Promotion: what works? *Working Papers No.184*.

Oslo Economics. (2017). *Evaluering av GIEK og Eksportkreditt Norge AS.* Oslo: Oslo Economics publikasjon 2017-57.

Oslo Economics. (2018). *Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet.* Oslo: PwC og Oslo Economics.

Oslo Economics. (2018). *Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet.* Oslo: Oslo Economics.

Prop. 2011/12:92. (2011/2012). *Gemensam organisation för export- och investeringsfrämjande .* Stockholm: Regeringen.

Prop. 58 L. ((2017–2018)). *Endringer i eksportkredittloven (ny midlertidig låne- og garantiordning for skip mv.) .* Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Regeringen. (2014). *Regeringens strategi for eksportfremme og økonomisk diplomati.* København: Danmarks regjering.

SALT. (2012). *Kystnære fiskerier utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja.* SALT-rapport nr. 1002.

SOU 2011:21. (u.d.). *Utrikesförvaltning i världsklass.* Stockholm: Statens offentliga utredningar fra Utrikesdepartementet.

St.meld. nr.4. (1992-1993). *Langtidsprogrammet 1994-1997.* Oslo: Finans- og tolldepartementet.

Sveriges Utrikesdepartement. (2009). *Vad kräver krisen av främjandet?* Stockholm: Ds 2009:35.

Swedish Ministry for Foreign Affairs. (2015). *Sweden's Export Strategy.* Stockholm: Government Offices of Sweden.

The Danish Trade Council. (u.d.). *NORTH AMERICA - WIND ENERGY ADVISORY.* Hentet fra https://thetradecouncil.dk/en/services/export/global-industry-teams/energy-and-environment-na/wind-energy-advisory

The Danish Trade Council. (u.d.). *The Offshore Knowledge Hub.* Hentet fra https://www.offshorewindadvisory.com/about/

The Danish Trade Council. (u.d.). *The Taiwanese Esbjerg.* Hentet fra The Trade Council of Denmark, Taipei: https://taipei.um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsID=1F26B1AD-C5D2-49EA-A9C3-783B2BEFFE4F

Verdensbanken. (2018). *A Trade Data Revolution Is Uncovering Hidden Patterns in Global Export Markets*. Hentet fra https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/09/05/a-trade-data-revolution-is-uncovering-hidden-patterns-in-global-export-markets

Vedlegg 1: Beskrivelse av metode

I gjennomføringen av oppdraget har vi benyttet en metodemessig triangulering ved at vi har samlet inn data gjennom:

- Dokumentgjennomgang
- Gjennomgang av årsregnskaper og statlige budsjettdokumenter
- Intervjuer med informerte respondenter

Den metodemessige triangulering har bestått i at vi har kontrollert den informasjon vi eksempelvis har innhentet gjennom dokumentgjennomgang med informasjon fra regnskapsanalyser og intervjuer. Vi sikrer på den måte en intern kvalitetssikring av informasjonstilfanget. Vi vil i det følgende vise hvordan vi har benyttet de ulike kildene:

Dokumentgjennomgang

I arbeidet har vi gått igjennom en stor mengde litteratur. Dette spenner fra ulike eksportstrategier, beskrivelse av innsats i ulike lands statsbudsjett, til gjennomgang av forskningslitteratur. I referanselisten fremgår det hvilke rapporter vi har brukt.

Gjennomgang av årsrapporter og statlige budsjettdokumenter

For å kunne sammenligne ressursbruken mellom landene har vi gjennomgått årsrapporter for ulike eksportfremmeorganisasjoner, samt de relevante statsbudsjettdokumentene for Norge, Sverige og Danmark. I kartleggingen av den norske innsatsen har vi imidlertid i stor grad basert oss på områdegjennomgangen innen bæringsfremme (PWC, 2018)

Intervjuer

Vi har i prosjektet gjennomført intervjuer med om lag 30 aktører. Hensikten med intervjuene var å få innspill til hvor godt det norske systemet for eksportfremme fungerer sammenlignet med andre land. Denne problemstillingen er imidlertid kompleks, og for at respondenten skal gi gode svar, krever det at hen har innsikt i både hvordan den norske innsatsen fungerer og hvordan den fungerer relativt til andre. Populasjonen av mulige respondenter med denne innsikten er derfor begrenset i utgangspunktet.

Vi har derfor benyttet oss av en utvalgsstrategi som kalles snowballing. Vi har henvendt oss aktører i det norske virkemiddelapparatet som har betydelig innsikt i problematikken, og som har et betydelig nettverk. Basert på innspill fra disse har vi invitert til intervjuer. Intervjuobjektene har også blitt oppfordret til å komme med innspill på mulige respondenter, som siden har blitt kontaktet for intervju. Et sentralt poeng har vært å samle innspill fra sentrale aktører fra ulike land og ulike organisasjoner:

- Representanter fra fire land
- Virkemiddelaktører som jobber med næringsfremme
    - Utenrikstjenesten for fire land, både ved hovedkontor og ambassader/konsulat.
    - Etater/statlige virksomheter som jobber med næringsfremme (Innovasjon Norge, Business Sweden etc.)
    - Eksportfinansieringsvirksomheter
- Norske og utenlandske bedrifter

I forkant av intervjuene har vi oversendt noen overordnede problemstillinger som vi ønsket svar på. Selve intervjuene har vært åpne og ustrukturerte, av flere grunner. Problemstillingene som denne rapporten drøfter spenner bredt, og det var uklart på forhånd hvor inngående kunnskap hver respondent hadde på alle områdene. Vi har bedt respondenten først om å resonere fritt rundt problemstillingen, og beskrive hvordan sitt eget arbeid gjennomføres. Deretter ba vi respondenten om å trekke frem styrker og svakheter ved sitt eget lands arbeid relativt til arbeid gjennomført av andre land.

På slutten av intervjuet har vi bedt respondentene om å rangere de ulike landenes innsatts på en karakter på en skala fra 1 til 6, hvor seks er utmerket. Vi har bedt om at karakteren gis med utgangspunkt i hvor godt arbeidet fungerer med sikte på å realisere eksportmuligheter.

Vi presiserer at omfanget av intervjuer trolig ikke er tilstrekkelig til å være representativt. Det er, for det første, betydelig usikkerhet om stor den relevante populasjonen av relevante respondenter er. For det andre, er dette et relativt lukket miljø, slik at vi har vært avhengige av personer med et kontaktnettverk for å invitere til intervjuer.

Intervjuene har vært en svært viktig kilde til informasjon som ikke er tilgjengelig fra andre kilder, slik om vurderinger og oppfatninger knyttet til kvalitet, innsats og endringer i arbeidet med eksportfremme. Det har også vært en viktig for å finne frem til relevante dokumenter og rapporter. En sentral utfordring med å bruke intervjuer til datainnsamling, som er særlig relevant i denne rapporten, er tilværelsen av systematiske skjevheter, eller bias. Respondentene kan ha insentiver til å svare strategisk, eksempelvis ved at respondenten føler en lojalitet til egen organisasjon, og dermed overvurderer kvaliteten på det arbeidet som egen organisasjon utfører. De problemstillingene som rapporten omhandler kan også oppfattes som sensitive, og dermed er det fare for at respondentene ikke føler seg trygge nok til å gi den fulle sannhet.

Vi har tatt hensyn til dette på flere måter. For det første har vi lovet respondentene full anonymitet. Flere av de vi har intervjuer tilhører ambassader, og innehar en høy stilling på ambassaden. Vi lovet å hverken oppgi navn, hvilke land de representer eller noe som kan bidra til å avsløre at de er intervjuet. Som et forskningsbasert analysemiljø oppgir Menon som regel en liste over intervjuobjekter, slik at eventuelle interessenter har mulighet til å ettergå våre vurderinger. I dette tilfellet finner vi at vi trolig ikke vil kunne få informasjonen som vi ønsket dersom vi ikke gav full anonymitet.

Det har også vært viktig å kryssjekke informasjonen vi har fått med representanter fra andre land og organisasjoner. Dette har vært nyttig for å nyansere funnene. Samtidig har vi kryssjekket informasjonen fra intervjuene mot tilgjengelige dokumenter og rapporter, der dette har vært mulig.

Vedlegg 2: Litteraturgjennomgang – hva fungerer innen eksportfremme?

Hva er de teoretiske argumentene for eksportfremme?

De eksportrettede virkemidlene har som hensikt å redusere transaksjonskostnader og andre barrierer mot økt internasjonalt samkvem. Støtte til det norske eksportrettede næringslivet kan motiveres ut fra to sentrale hensyn:

Kilder til markedssvikt: Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan næringsfremme i utlandet motiveres av at norske og internasjonale markeder ikke alltid er effektive. Det skyldes:

- **Manglende informasjon:** norske og/eller utenlandske aktører har ikke tilstrekkelig informasjon eller kompetanse til å inngå lønnsomme avtaler i andre land. Dette omfatter både finansiering og rådgivning/tilrettelegging. Manglende informasjon i kapitalmarkedet en utfordring ved at norske og utenlandske finansiører (særlig regionale og lokale aktører) priser risiko for høyt, slik at lønnsomme transaksjoner ikke blir realisert. Samtidig kan det være beskrankninger på tilgjengelig kapital hos finansiør innenfor utvalgte næringer. Dette har Menon dokumentert gjennom bruker- og effektundersøkelser for GIEK og Eksportkreditt i flere år. For rådgivningen/tilretteleggingen vil det kunne være vanskelig for enkeltbedrifter å få innpass på utenlandske markeder uten systematiske informasjons- og profileringsaktiviteter, og uten et etablert nettverk. Liten erfaring med norske aktører kan medføre at utenlandske kunder vil være skeptiske til norske produkter og tjenester.
- **Kollektivt gode/klubbgode:** Det er betydelige stordriftsfordeler i eksportfremmeaktiviteter knyttet til profilering, markedsbearbeiding og nettverksbygging. Aktivitetene er i stor grad ikke-rivaliserende, det vil si at én bedrifts anvendelse av aktivitetene ikke går på bekostning av andre bedrifters bruk/gevinst. Ikke-rivalisering tilsier, isolert sett, at alle bedrifter som kan ha nytte av eksportfremme, bør få delta i det. I praksis prioriteres som regel enkelte sektorer og næringer der landet allerede har, eller kan potensielt få, komparative fortrinn. Slik sett kan eksportfremme betegnes som et «klubbgode» og ikke et rent kollektivt gode. Markedsaktørene kan dra nytte av å samordne aktiviteter, utveksle informasjon og bygge nettverk, men hver enkelt aktør har ikke tilstrekkelig incentiv til å gjøre dette alene.

Internasjonal konkurransekraft: I konkurransen med utenlandske bedrifter kan statlige virkemidler være avgjørende. Dersom Norge unnlater å tilby de samme rammebetingelsene og støtteordningene som andre land, vil det medføre en nedgang i konkurransekraften hos norske bedrifter.

Hva sier litteraturen om effekten av virkemidler rettet mot eksportfremme?

Det finnes en rekke studier i den internasjonale forskningslitteraturen som ser nærmere på effekten av eksportfremme. Vi vil gjøre et skille mellom studier som undersøker:

- **Effekten av eksportfinansiering:** studier som søker å estimere sammenhengen mellom offentlig eksportfinansiering på den ene siden mot vekst i eksport, omsetning, verdiskaping og sysselsetting.
- **Effekten av eksportpromotering:** studier som undersøker effekten av export promotion, som omhandler et bredere spekter av tjenester utover finansiering, blant annet informasjon, rådgivning, markedsføring og analyse.

Eksport finansiering

En rekke studier søker å estimere sammenhengen mellom offentlig eksportfinansiering på den ene siden og omsetnings-, verdiskapings-, sysselsettings- og eksportvekst på den andre. Generelt finner studiene at eksportfinansiering fører til en oppgang i eksport, mens resultatene er mer blandede for verdiskapings- og sysselsettingseffekter. Til tross for at samlet globalt omfang av statlig eksportfinansiering har vokst markant de senere år, er det gjennomført få gode vitenskapelige studier av effekten av statlig eksportfinansiering. Selv om omfanget av litteraturen er begrenset, og noe fragmentert, peker den på en rekke delkonklusjoner som er viktige å trekke frem. De mest essensielle er listet nedenfor:

Lån og garantier har en positiv effekt på enkeltbedrifter

1) Lån og garantier har større effekt på små og mellomstore bedrifter
2) Effekten av denne typen eksportfinansiering er størst i krisetider
3) Statlig eksportgaranti og eksportfinansiering har en positiv effekt på nasjonal eksport

5.3.1.1 Lån og garantier har en positiv effekt på enkeltbedrifter

Felbermayr *et al*. (2012) undersøker effekten av tysk eksportgaranti på verdiskaping og omsetning på bedriftsnivå. Studien kvantifiserer effekten ved hjelp av en såkalt «bias-correction» difference-in-differences estimator.[70] Metoden har en rekke likhetstrekk med metoden vi bruker i denne analysen, presentert i kapittel 5. Basert på deres data, som består av bedriftsspesifikk data på en rekke relevante variabler, finner forfatterne at bedriftene som får eksportfinansiering har høyere vekst i omsetning og sysselsetting sammenlignet med syntetiske bedrifter[71] med samme karakteristika. De estimerte effektene var på henholdsvis 4,5 prosentpoeng og 3,0 prosentpoeng. Forfatterne viser at effekten av lån var høyere under finanskrisen i 2008.

Agarwal *et al*. (2018) analyserer effekten av svensk eksportgaranti på en rekke variabler (deriblant eksport).[72] Analysen foretas på et stort datasett med både ulike typer eksportgarantier og mottakerland for svenske eksportbedrifter. Metoden brukt ligner på Felbermayr *et al*. (2012), ved at den forsøker å estimere «average treatment effect on the treated» ved hjelp av en diff-in-diff analyse med matching-teknikker. Studien finner at garantiene har en positiv effekt på eksport. De finner dog ingen effekt av eksportgarantier på verdiskaping og sysselsetting, i motsetning til Felbermayr *et al*. (2012).

5.3.1.2 Lån og garantier har større effekt på små og mellomstore bedrifter

Logisk sett er det ikke utenkelig at ulike typer bedrifter har ulik effekt av eksportfinansiering. For eksempel kan det tenkes at mindre bedrifter har større utfordringer i å få eksportfinansiering enn større bedrifter. Mindre bedrifter har også generelt sett lavere eksportandel og mindre erfaring i internasjonale markeder. At mindre bedrifter ofte har vanskeligere for å tiltrekke seg kapital, og som oftest har mindre eksportinntekter, bidrar til grunnlaget for hypotesen om at effekten av eksportfinansiering på små og mellomstore bedrifter kan være større. Dette undersøkes av Agarwal *et al*. (2018), som finner at mindre bedrifter har større effekt av eksportfinansiering.[73] Ved å splitte datasettet opp langs ulike dimensjoner (bedriftstyper) finner forfatterne at

---

[70] *(Felbermayr, Heiland, & Yalcin, 2012)*
[71] *Dette innebærer å konstruere en fiktiv bedrift som ligner mest mulig på den virkelige bedriften før behandlingen (eksportfinansieringen) fant sted. Den fiktive bedriften representerer i realiteten et antall bedrifter valgt ut gjennom en matching-metode som finner bedrifter som likner på bedriften man ønsker å sammenlikne med, sammenstilt for sentrale karakteristika.*
[72] *(Agarwal N. , Lodefalk, Tang, Tano, & Wang, 2018)*
[73] *(Agarwal N. , Lodefalk, Tang, Tano, & Wang, 2018)*

effekten av eksportgaranti på eksportverdi er på 3,6 prosent for små bedrifter, hvilket er noe større enn for hele datasettet. Studien peker likeledes på en større effekt på eksportverdien for førstegangsbrukere av eksportfinansiering.

5.3.1.3 Effekten av eksportfinansiering er størst i krisetider

Slik Felbermayr *et al*. (2012) påpeker var effekten av den statlige eksportfinansieringen sterkest i perioder hvor tilgangen til privat finansiering var begrenset. Dette kan forklares ved at det statlige eksportfinansieringstilbudet er dermed en «lender of last resort», altså et tilbud når finansiering fra privat sektor er tilgjengelig. Når bedrifter ikke har mulighet for å skaffe seg finansiering i det private markedet, blir det offentlige eksportfinansierings-tilbudet relativt sett viktigere.

For å undersøke effekten under finanskrisen splitter Felbermayr *et al*. (2012) opp datasettet i to tidsperioder. Første periode går fra 2000 til 2007, mens den andre går fra 2007 til 2010. Resultatene peker på en mer-effekt av eksportgaranti på både omsetning og sysselsetting etter 2007, altså i etterkant av finanskrisen. Effekten på omsetningsvekst går fra 3 prosent før krisen til mellom 5,5 og 9 prosent i krisen, mens sysselsettingsveksten går fra 2,3 prosent til rundt 3,1 prosent i samme periode.

Niepmann og Schmidt-Eisenlohr (2014) har også studert effekten under finanskrisen, men fra en annen innfallsvinkel.[74] Forfatterne tar utgangspunkt i det private finansieringsmarkedet snarere enn det statlige. De fant at den globale nedgangen i handel i kjølvannet av finanskrisen i 2008-2009 ble forsterket av en tilbaketrekking av eksportfinansiering fra de private markedene. Denne tilbaketrekkingen av kapital bidro til en signifikant og negativ effekt på amerikansk og global handel. Forfatterne konkluderer med bakgrunn i dette at effekten av statlig eksportfinansiering er særlig sterk ved kriser i det private finansielle systemet.

Tilsvarende funn er gjort av Felbermayr og Yalcin (2011).[75] Forfatterne finner at sjokket fra finanskrisen i 2008-2009 ble minsket i sektorene som hadde tilgang på, og gjorde bruk av, statlig eksportfinansiering. Selv om studiedesignet ikke gir mulighet for å trekke noen konklusjoner angående kausalitet, antyder deres funn at effekten av statlig eksportfinansiering er særlig stor i næringer hvor tilgangen til privat finansiering er svak, og at denne effekten forsterkes i krisetider. Funnene tyder på at den betydelige reduksjonen i global handel i finansielle kriser ikke bare kommer som en konsekvens av nedgang i etterspørselen etter varer og tjenester, men at reduksjon i tilbudet til eksportfinansiering er en vesentlig forklaring.

5.3.1.4 Statlig eksportgaranti og eksportfinansiering har en positiv effekt på nasjonal eksport

Det er i utgangspunktet tre typer analyser som belyser dette spørsmålet:

- Økonometrisk paneldataanalyse
- Estimering ved hjelp av gravity-modeller for internasjonal handel
- Enkeltanalyser for land.

Funnene fra litteraturen er blandede, men peker i hovedsak på at statlig eksportfinansiering fører til økt eksport, men i mindre grad til økt sysselsetting og verdiskaping.

In (2014) bruker et omfattende datasett til å teste makroøkonomiske effekter av eksportfinansiering.[76] Mer spesifikt bruker forfatteren data fra mellom 1972 og 2010 for femten forskjellige land. I studien tas det

[74] *(Niepmann & Schmidt-Eisenlohr, No Guarantees, No Trade: How Banks Affect Export Patterns, 2013)*
[75] *(Felbermayr & Yalcin, Export Credit Guarantees and Export Performance: An Empirical Analysis for Germany, 2011)*
[76] *(In S. Y., 2014)*

utelukkende med land som hadde statlige eksportfinansiering i perioden. Dette ekskluderer Norge[77], men inkluderer bl.a. Danmark, Nederland, Sveits samt en rekke mindre sammenlignbare land slik som India og Tyrkia. I analysen brukes en diff-in-diff metode, som gjør det mulige å isolere effekten av statlig eksportfinansiering.

In (2014) finner tre hovedkonklusjoner:

- Undersøkelsen peker på at etableringen av statlig eksportfinansiering øker eksport. Effekten er imidlertid momentan, og effekten forsvinner på lang sikt. For de 15 landene i studien peker Ins resultater på at effekt utelukkende kommer fra eksportfinansiering og ikke fra eksportgaranti.
- Det er risiko for at eksportfinansieringen kan skvise ut privat kapital.
- Analysen finner ingen klar sammenheng mellom eksportfinansiering og vekst i sysselsetting.

Balzensperger og Herger (2007) ser også på flere land.[78] Mer spesifikt bruker de en gravity modell til å bestemme effekten av eksportgaranti for alle OECD land. Studien dekker kun tidsperioden mellom 1999 og 2005. I denne perioden finner forfatterne at statlig eksportfinansiering og eksportgarantier ikke har noen positiv effekt på volumet av varer og tjenester som blir eksportert til politisk ustabile land. Derimot finner forfatterne at tilstedeværelsen av en eksportkreditor (ECA) har en svak positiv effekt på eksport til rikere, vestlige land. Janda *et al*. (2013) bruker samme metode i en studie av effekten på fire østeuropeiske land etter at Sovjetunionen gikk i oppløsning.[79] Forfatterne finner en positiv effekt av statlig eksportgaranti, men ikke av eksportfinansiering. Effekten som estimeres er statistisk, men ikke økonomisk signifikant.

På enkellandsnivå finner samme forfatter en positiv effekt av eksportfinansiering på Tsjekkias eksport.[80] Effekten estimeres i to «gravity modeller». I den første og enkleste modellen finner de positiv effekt av statlig eksportgaranti, men med lav statistisk signifikans. I den andre og mer avanserte modellen, hvor man utelukker en rekke land som tydelig skiller seg fra de andre i gravity modellen, finner man samme positive effekt, som dog denne gang er statistisk signifikant.

Gravity modeller har også blitt brukt i en rekke studier av amerikansk eksportfinansiering. Agarwal og Wang (2018) undersøker to ulike hypoteser: Hvorvidt det er en positiv effekt av ExIm på amerikansk eksport, og om det er konkurranse mellom de ulike landenes ECAer.[81] Forfatterne finner en svak positiv effekt av eksportfinansiering på amerikansk eksport. Samtidig er effekten avhengig av at man inkluderer luftfart i analysen, som utgjør en betydelig andel av amerikansk eksport. Når de ekskluderer luftfart, finner de ingen effekt av eksportfinansiering. Videre finner de ingen effekter av konkurranse mellom ulike lands ECA'er. Flere andre amerikanske studier har lignende konklusjoner som Agarwal og Wang (2018), se bl.a. Freund (2016).[82]

5.3.1.5 Eksportfinansiering og eksportgaranti i Norge

Det er uklart hvorvidt resultatene fra disse internasjonale studiene er relevant i den norske konteksten. Norges økonomi skiller seg ut ved å ha et produksjonsapparat som er svært konsentrert omkring et fåtall næringer, der utviklingen i høy grad er knyttet til petroleumssektoren. Mens norsk eksport i stor grad er råvarekonsentrert og rettet mot business-to-business-markedet, er svensk og tysk næringsliv mer rettet mot business-to-consumer-markedet.

---

[77] *Norge ekskluderes ettersom Eksportfinans ikke var et helstatlig selskap.*
[78] *(Balzensperger & Herger, 2007)*
[79] *(Janda K. , Government Support of the Czech Export Credit, 2008)*
[80] *(Janda K. , Government Support of the Czech Export Credit, 2008)*
[81] *(Agarwal & Wang, 2017)*
[82] *(Freund, 2016)*

I 2019 gjennomførte Menon en effektevaluering av GIEK og Eksportkreditt, som undersøkte hvorvidt bedriftene som har benyttet eksportfinansieringsordningen har sterkere vekst enn sammenlignbare bedrifter.[83] Ved hjelp av både matching difference-in-difference metodikk og multivariat paneldata analyse finner studien resultater som peker i retning av at eksportfinansiering har positiv effekt på utfallsvariablene omsetning, sysselsetting, verdiskaping og produktivitet. Resultatene er imidlertid ikke signifikante, og dermed ikke robuste nok til å trekke sterke konklusjoner på bakgrunn av. Studier mot at effekten er tydeligste for bedrifter som benytter eksportfinansiering første gang.

Export promotion

Flere studier ser også nærmere på hvilken rolle Export Promotion Agencies (EPA) spiller for å øke et lands eksport. EPAs aktiviteter kan deles grovt inn i fire kategorier[84] (Lederman, Olarreaga, Payton):

- Nasjonal merkevarebygging
- Kompetansebygging og informasjon
- Markedsføring
- Markedsanalyse

Å vurdere effekten av EPAs innsats på eksport er en utfordring, fordi det mer sannsynlig at EPA jobber mot land som har sterke kulturelle og økonomiske relasjoner til hjemlandet, samtidig som de samme faktorene også øker sannsynligheten for at bedrifter vil eksportere til det samme landet. Det er derfor lett å overvurdere effekten av EPA.

En studie fra Hayakawa et al. (2014) undersøker effekten av EPA på eksport for to lignende, eksportintensive økonomier, Japan og Sør-Korea.[85] Forfatterne mener dette gjør at man omgår endogenitetsproblematikken, fordi Sør-Korea og Japan har sterke kulturelle og økonomiske bånd seg imellom, men også lignende relasjoner til land der deres respektive EPA aktivitet foregår. Studien finner signifikante positive effekter av EPA på eksport, ved å avhjelpe bedriftene markedssvikten knyttet til manglende informasjon. Effekten av etableringen av EPA-kontor i et annet land ikke er mindre halvparten av effekten av frihandelsavtale mellom de to landene. Men effekten blir mindre når man kontrollerer for endogenitetsproblematikken.

Studien peker også på at effekten av EPA er sterkere for eksport til lav-inntektsland enn til høyinntektsland. Forklaringen på dette, ifølge forfatterne, er at inngangsbarrierene er større i lav-inntektsland.

I en annen studie fra Olarreaga et al. (2017), forsøker forfatterne å identifisere hvilke egenskaper ved ulike EPA som bidrar til å gjøre arbeidet mest mulig effektivt.[86] De ser eksempelvis nærmere på budsjettramme, andel privat finansiering, fokus på små vs. store bedrifter, bred vs. smal innretning med hensyn til sektorer mm. De benytter data fra tre surveyundersøkelser av 88 EPAer gjennomført av Verdensbanken og International Trade Center (ITC). Studien finner at EPA som har en større andel av ledergruppen fra privat sektor, målretter arbeidet mot kun noen få utvalgte sektorer og markeder, bruker mindre andel av budsjettet på små bedrifter og større andel på etablerte eksportører oppnår størst effekt på eksport.

En annen gren i litteraturen har undersøkt om bedriftene som mottar eksportfremmende bistand har utbytte av dette selv. Tidligere studier har vist at eksportfremme forbedrer en rekke indikatorer direkte knyttet til

---

[83] *(Menon Economics, 2019)*
[84] *(Lederman & Olarreaga, 2010)*
[85] *(Hayakawa, Lee, & Park, 2014)*
[86] *(Olarreaga, Sperlich, & Trachsel, 2017)*

eksportvirksomhet, som økt sannsynlighet for å starte med eksportvirksomhet, et høyere antall importland, et høyere antall eksporterte produkter og et større eksportvolum.[87] En studie av Munch & Schaur (2018) fant at eksportfremme har en positiv påvirkning på bedriftenes mer overordnede ytelsesevne som økt omsetning, verdiskaping, sysselsetting og produktivitet. [88] Disse positive effektene er enda sterkere for SMB der gevinsten i verdiskaping er omtrent tre ganger høyere enn de direkte kostnadene for eksportfremme. For SMB førte eksportfremme til en omsetnings- og verdiskapingsvekst på 8-9 prosentpoeng, mens sysselsettingen økte med 4 prosentpoeng. Studien viser i tillegg at bedriftene med sterkest eksportvekst ikke nødvendigvis er bedriftene med sterkest utslag på andre nøkkelvariabler, som omsetning, verdiskaping og sysselsetting. Mellomstore bedrifter har den største økningen i eksportverdier som følge av eksportfremmeaktivitet, mens vekst i sysselsetting, verdiskaping og produktivitet skapes hos de minste bedriftene. Forfatterne forklarer dette med at de små bedriftene har større utfordringer med å kapitalisere på investeringer som er nødvendige for å komme inn på utenlandske markeder. Eksportfremmende aktivitet hjelper dem ved å redusere kostnaden for å penetrere eksportmarkedet eller forbedre eksportprestasjonen.

[87] *(Munch & Schaur, 2018)*
[88] *(Munch & Schaur, 2018)*

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsulentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no