
Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet

17. des. 2018

Sammendrag

PwC og Oslo Economics har utarbeidet denne områdegjennomgangen på oppdrag fra Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet. Gjennomgangen tar for seg virkemiddelapparatet som er rettet mot å fremme norsk næringsliv i utlandet, der ressursbruken har som hovedmålsetting å bidra til økt verdiskaping gjennom internasjonalisering av norsk næringsliv.

I områdegjennomgangen gir vi våre anbefalinger for mer strategisk styring og bedre samordning av arbeidet med næringsfremme i utlandet. Vi anbefaler også tiltak for å målrette og bedre effektene av virkemiddelaktørenes aktiviteter og tjenester. Enkelte av tiltakene vi anbefaler vil medføre redusert ressursbruk i virkemiddelapparatet.

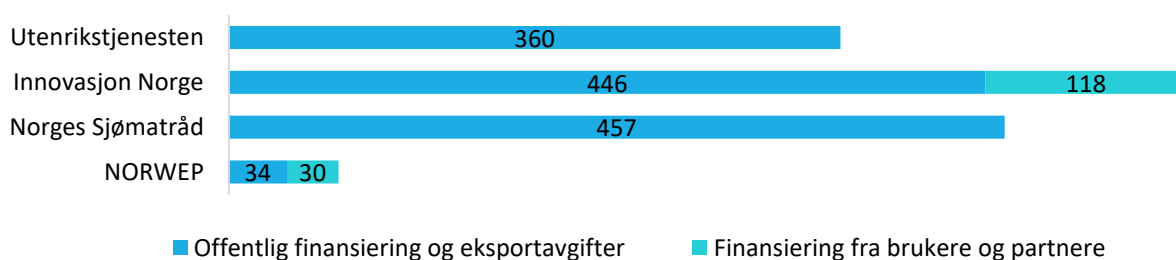
Gjennomgangens vurderinger og anbefalinger bygger på en omfattende kartlegging av virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet, der vi ser særskilt på utenriksstasjonene, Innovasjon Norge, NORWEP og Sjømatrådet. Vi har studert om virkemiddelapparatet er hensiktsmessig innrettet, om det er overlapp mellom virkemidlene, vurdert kvaliteten på de ulike virkemidlene, og vurdert i hvilken grad ordningene bidrar til måloppnåelse på en kostnadseffektiv måte. Våre vurderinger er basert på informasjon fra gjennomgang av relevante styrende dokumenter, utredninger og evalueringer av virkemiddelapparatet. Videre har vi gjennomført intervjuer med nøkkelpersonell i departementene og virkemiddelapparatet. Vi har også gjennomført intervjuer med bedrifter av ulik størrelse fra et bredt spekter av næringer. I tillegg har vi intervjuet utenlandske kjøpere og investorer, næringslivsorganisasjoner og klynger. Vi har besøkt utenriksstasjoner og utekontorer, og i den forbindelse også intervjuet norske bedrifter i de aktuelle markedene. For å kartlegge ressursbruken har vi innhentet komplette driftsregnskaper for regnskapsåret 2017 hos de fire virkemiddelaktørene. I samarbeid med aktørene har vi kartlagt og definert avgrensning av kostnadsgrunnlaget relatert til næringsfremme utland. Som grunnlag for sammenligninger og vurderinger av kostnadseffektivitet, har vi allokert kostnader til aktiviteter i en generisk kategorisering av virkemiddelaktørenes næringsfremmeaktiviteter.

Virkemiddelaktørenes ressursbruk i 2017 utgjør i overkant av 1 promille av samlet eksportverdi

Ressursbruken vi har sett på i denne områdegjennomgangen er avgrenset til aktiviteter innenfor næringsfremme i utlandet. Kostnadene som inngår i datagrunnlaget inkluderer administrasjonskostnader for alle aktørene. Dette omfatter administrasjonskostnader både i Norge, ved utenriksstasjonene og ved utekontorene. I 2017 utgjorde den samlede ressursbruken på tvers av de fire virkemiddelaktørene 1 447 MNOK. Av disse var 10 prosent eller 148 MNOK inntekter fra brukere av tjenestene og partneravgifter. Til sammenligning var den samlede verdien av norsk eksport det samme året omtrent 1250 milliarder kroner. Det innebærer at virkemiddelaktørenes samlede ressursbruk i 2017 utgjorde i overkant av 1 promille av samlet eksportverdi. Verdien av andre former for internasjonalisering for norsk næringsliv og norsk verdiskaping kommer i tillegg til eksportverdiene.

Med bakgrunn i verdiene som skapes gjennom internasjonalt rettet virksomhet i norsk næringsliv, kan det argumenteres for at vi har et kostnadseffektivt virkemiddelapparat. Som del av tjenestetilbudet til norske bedrifter i utlandet, ligger blant annet muligheten til å bistå med hendelseshåndtering og problemløsning ved behov. Deler av ressursbruken fungerer dermed som en form for forsikringsordning til alle norske bedrifter som opererer i utlandet. I dette perspektivet fremstår også ressursbruken som hensiktsmessig.

Figur 0-1: Kostnader knyttet til næringsfremme utland i MNOK fra 2017 per virkemiddelaktør



Utenriktjenestens ressursbruk er finansiert over statsbudsjettet. Innovasjon Norge får tildelt midler til næringsfremme i utlandet fra Nærings- og fiskeridepartementet, og har i tillegg inntekter fra brukere som betaler for enkelte tjenester. Sjømatrådets arbeid med næringsfremme i utlandet finansieres av den lovpålagte markedsavgiften og årsavgiften fra sjømateksportører. NORWEP finansierer arbeidet med næringsfremme i utlandet med tildelinger fra Olje- og energidepartementet og inntekter fra partneravgifter, prosjektstøtte og deltageravgifter.

Et nødvendig virkemiddelapparat med behov for sterkere samordning og mer målretting

Globale trender, innovasjon og teknologiske fremskritt har gjort verden mindre. Eksport og import følger nye handelsmønstre, og utviklingen av globale verdikjeder stiller nye krav til kunnskap for å forstå markedene. Arbeid med å legge til rette for eksport og internasjonalisering er i seg selv ikke nytt, men fikk økt fokus i forbindelse med oljeprisfallet i 2014-2015, og gjennom Meld. St. 27 (2016-2017) «Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende» (industrimeldingen), der det ble påpekt at «oppmerksomheten først og fremst må rettes mot en langsiktig omstilling av norsk økonomi». Eksportstrategien «Verda som marknad» ble lansert i september 2017 og var ment å fungere som en felles overbyggende strategi for de ulike virkemiddelaktørene som er offentlig finansiert.

Vår områdegjennomgang viser at norsk næringsliv har behov for et virkemiddelapparat for næringsfremme i utlandet. Det er særlig markedssvikt i form av informasjonsasymmetrier og koordineringsproblemer som er bakgrunnen for dette behovet, og som gjør at offentlig virkemiddelbruk på næringsfremme er viktig for å sikre konkurransevilkårene for norske bedrifter i internasjonale markeder.

Når det kommer til styringen av virkemiddelapparatet, er vår vurdering at departementene ikke har etablert tilstrekkelig enighet om en strategisk tilnærming til virkemiddelbruken. I tillegg er samordningen på departementsnivå svak. Disse elementene bidrar til ineffektivitet i virkemiddelapparatet, og gjør at stordriftsfordelene som bør ligge i et offentlig finansiert virkemiddelapparat ikke utløses i tilstrekkelig grad.

Til tross for svak samordning på departementsnivå finner vi at enkelte deler av dagens virkemiddelapparat fungerer godt, og at virkemiddelapparatet tilfører næringslivet verdi. Sjømatrådets markedsføringstjenester og NORWEPs rådgivningstjenester virker hensiktsmessige. En annen tjeneste som fremstår som fordelaktig er flerbedriftsprogrammene som både Innovasjon Norge og NORWEP tilbyr. Kartleggingen viser også at virkemiddelapparatets arbeid med problemløsning og omdømmesikring verdsettes. Samtidig ser vi at virkemiddelapparatet fungerer best når aktørene i utlandet samarbeider og utfyller hverandre.

Utenriktjenesten er den aktøren som jobber med næringsfremme i flest land, men ved en rekke lokasjoner jobber også utenriktjenesten alene. Når utenriksstasjonene jobber proaktivt med næringsfremme som eneste virkemiddelaktør, er det vår vurdering at ressursbruken ikke er tilstrekkelig effektiv. Også de øvrige virkemiddelaktørene ser ut til å levere bedre tjenester når de kan lene seg på utenriksstasjonene, både med tanke på utenriksstasjonenes infrastruktur, nettverk og deres «døråpnerfunksjon». Samhandlingen i det som kalles «Team Norway» i utlandet ser ut til å fungere godt ved mange lokasjoner, men det ligger et potensial i å utnytte muligheten til samhandling bedre. Det er videre vår vurdering at deler av virkemiddelapparatet har behov for en sterkere sentral støttefunksjon.

Innenfor enkelte tjenestetyper, er vår vurdering at nytten av den offentlige ressursbruken er mindre. En vesentlig andel av den offentlige ressursbruken benyttes til markedsføring og profileringstjenester. Det er i midlertid vesentlig usikkerhet knyttet til vurderingen av hva som er rett dimensjonering av ressursbruk på dette området. Videre er det vår vurdering at brukerfinansiering generelt benyttes i for liten grad i virkemiddelapparatet samlet sett. Det gjør at man går glipp av de positive insentivene slike finansieringsordninger gir både til virkemiddelaktørene og brukerne av tjenestene.

Områdegjennomgangen peker mot anbefalinger som vil bidra til et mer samordnet, målrettet og kostnadseffektivt virkemiddelapparat

På overordnet nivå anbefaler vi 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. Dette vil kunne utløse

mer verdiskapning for samfunnet, og det er også sannsynlig at en mer helhetlig styring vil medføre lavere forvaltningskostnader på sikt. De fem strategiske prinsippene er:

- Næringsnøytralt virkemiddelapparat som hovedprinsipp
- Fleksibilitet i virkemiddelapparatet
- Næringsspesifikk virkemiddelbruk ved markedssvikt
- Næringsspesifikk virkemiddelbruk organisert med nærhet til næringen
- Kontinuerlig evaluering

I tillegg til de overordnede anbefalingene har vi i områdegjennomgangen identifisert konkrete tiltak som bør gjennomføres for å målrette og bedre effektene av virkemiddelaktørens aktiviteter og tjenester. Dette er tiltak som støtter opp under de overordnede strategiske prinsippene som vi anbefaler at etterleves.

Anbefalinger for bedre samordning av arbeidet med næringsfremme

Vi anbefaler at en tettere samordning og samhandling benyttes som metode for å realisere aktørens felles målsettinger i arbeidet med næringsfremme i utlandet. Vi gir fire konkrete anbefalinger som vil legge til rette for at departementene og virkemiddelapparatet i fellesskap kan etterleve de strategiske prinsippene, og bidra til at synergieffektene i det offentlige finansierte virkemiddelapparatet utløses.

Endret ansvarsfordeling og bedre samordning på departementsnivå

Vi anbefaler flytting av ansvaret for samordning av Team Norway på departementsnivå fra Nærings- og fiskeridepartementet til Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet gjennomfører allerede i dag omfattende koordineringsarbeid, og har i tillegg direkte styringslinjer til utenriksstasjonene som koordinerer Team Norway i utlandet. En flytting av samordningsansvaret vil bidra til en tettere kobling mellom samordning på departementsnivå og samhandlingen i utlandet.

Bedre samordning på hovedkontornivå

Hovedkontorene til virkemiddelaktørene bør etablere et eget samordningsforum. Det bør inngås en samarbeidsavtale som angir aktørens omforente forståelse av utfordringer, mål, rolle- og ansvarsdeling i Team Norway-samarbeidet. Det bør gjennomføres en felles årlig strategisamling for Team Norway-aktørene i Norge.

Implementering av beste praksis i Team Norway ute

Vi anbefaler at metodikken i samhandlingen til Team Norway ved de lokasjonene som har etablert den beste praksisen i utlandet, dokumenteres og omdannes til en veileder, eller en rutinebeskrivelse, som kan ligge til grunn for implementering ved alle Team Norway-lokasjoner.

Tilrettelegging for digital informasjonsdeling

Vi anbefaler at det anskaffes en plattform for informasjonsdeling i Team Norway. Denne plattformen bør være tilgjengelig for bruk på alle nivåer, slik at både departementene, hovedkontorene og Team Norway i utlandet har egne digitale samhandlingsrom.

Anbefalte tiltak for bedre målretting og effektivitet i virkemiddelapparatet

Tiltakene er delt inn i to hovedgrupper: fokusere innsats innenfor utenriktjenesten og Innovasjon Norge, og forbedre effektivitet innenfor markedsføring og profilering.

Tiltak for å fokusere innsats innenfor utenriktjenesten og Innovasjon Norge

Øke innslaget av brukerfinansiering innenfor Innovasjon Norges tjenester

Vi anbefaler å øke innslaget av brukerbetaling innenfor rådgivingstjenester, kursvirksomhet, messer og arrangementer. Økt brukerbetaling vil gi et mer markedsrettet tjenestetilbud og medfører strengere krav til at ressursbruken skal være til nytte for næringen.

Styrke den sentrale kompetansestøtten til uteapparatet

Vi anbefaler å styrke den sentrale kompetansestøtten til uteapparatet. Utenriksstasjonene har behov for en kompetanseenheter de kan henvende seg til for bistand til vurdering av markedsmuligheter. Tiltaket innebærer konkret å opprette et sentralt kompetansesenter i Innovasjon Norge som tilbyr veiledning om bruk av det samlede virkemiddelapparatet, og som er et bindeledd mellom aktører i Norge og stasjonene i utlandet.

Kommunisere tydeligere hvilke tjenester utekontorene til Innovasjon Norge tilbyr

Tiltaket innebærer en tydeligere kommunikasjon av hvilke tjenester som tilbys ved hvert utekontor hos Innovasjon Norge. Bedrifter som har behov for veiledning innenfor næringer der det aktuelle utekontoret ikke har kompetanse bør henvises til en sentral kompetanseenhet.

Fase ut proaktive tjenester ved utenriksstasjoner i de minst betydningsfulle geografiske markedene
Utenriksstasjonenes proaktive arbeid har størst effekter i markeder hvor andre deler av apparatet også er til stede, eller hvor næringslivet selv har en aktiv tilstedeværelse eller interesse. Det mest proaktive næringsfremmearbeidet ved disse stasjonene kan fases ut, samtidig som disse stasjonene tilbys forsterket støtte og veiledning fra en sentral kompetanseenhet.

Øke innslaget av brukerfinansiering innenfor utenriksstasjonenes tjenester

Utenriksstasjonene vurderes som en verdifull ressurs i forbindelse med arrangementer og profilering, og initiativene til aktiviteter ved utenriksstasjonene kommer ofte fra private aktører. I mange tilfeller vil ikke betaling for bruk av utenriksstasjonenes ressurser være til hinder for at arrangementene gjennomføres, ettersom brukerne av tjenestene ofte er større, etablerte bedrifter.

Tiltak for å forbedre effektivitet innenfor markedsføring og profilering

Skille ut «Visit Norway» som en egen organisasjon

«Visit Norway» bør organiseres på linje med de andre bransjespesifikke virkemiddelaktørene. For å sikre effektivitet i ressursbruken og prioriteringer som er i tråd med næringens behov og ønsker, bør «Visit Norway» selskapsorganiseres. Styringsmodellen bør legge til rette for at næringen i større grad får innvirkning på prioriteringene.

Redusere Sjømatrådets ressursbruk på markedsføring

Områdegjennomgangen indikerer at Sjømatrådets ressursbruk på markedsføring og profilering er overdimensjonert. Eksportører av pelagiske fiskearter har gitt tydelige signaler om at Sjømatrådets markedsførings- og profileringsarbeid bidrar med liten verdi til denne delen av sjømatnæringen. Markedsavgiften bør rettes mot de sjømateksportørene som har nytte av virkemiddelbruken. Omfanget av markedsføring og profilering tilsvarende avgiftsbelastningen til eksportører av pelagiske fiskearter bør derfor fases ut.

Redusere «Visit Norways» ressursbruk på markedsføring

Det er behov for å harmonere ressursbruken på markedsføring av Norge som reisemål med ressursbruken på markedsføring av norsk sjømat. «Visit Norway» opplever også at næringslivet de siste årene er mindre interessert i å være med på felleskampanjer, noe som indikerer en fallende verdi av arbeidet. En av årsakene er trolig en dreining mot markedsføring på sosiale medier. Vi anbefaler at «Visit Norway» sine markedsføringsaktiviteter skaleres ned, slik at ressursbruken på markedsføring av de to næringene blir forholdsmessig likere.

Øke andelen brukerfinansiering for «Visit Norways» tjenester

Brukerfinansiering skaper en nærhet til næringen, og reduserer usikkerheten rundt effekter av virkemiddelaktørens arbeid. Vi anbefaler en moderat økning i andelen brukerfinansiering av «Visit Norways» tjenester, for å legge til rette for tettere kobling mellom virkemiddelbruken og næringens behov.

Tydeliggjøre og avgrense arbeidet med «Merkevaren Norge»

Ressursbruken på profileringsaktiviteter i virkemiddelapparatet er betydelig, men arbeidet med «Merkevaren Norge» fremstår som utydelig og til dels overlappende med andre profileringsaktiviteter. Vi anbefaler at det utarbeides en langsiktig strategi og aktivitetsplan for «Merkevaren Norge», for å tydeliggjøre hva satsningen tilbyr utover tjenestene til Sjømatrådet og «Visit Norway».

Samlet sett vil tiltakene bidra til et mer målrettet og kostnadseffektivt virkemiddelapparat

De anbefalte tiltakene vil konsolidere ressursinnsatsen mot viktige eksportmarkeder eller til geografiske markeder med eksportpotensial. Tiltakene vil også bidra til en mer effektiv håndtering av potensielle markedsmuligheter, raskere informasjonsdeling og mer effektiv kobling mellom norske bedrifter og utemarkedet. Samtidig vil en tydeligere kommunikasjon av Innovasjon Norges tjenester ved utekontorene bidra til å forventningsstyre bedriftene. Økningen i innslaget av brukerfinansiering vil gi et mer markedsrettet tjenestetilbud og vil medføre strengere krav til at ressursbruken skal være til nytte for næringen. I tillegg vil tiltakene som gir reduksjon i offentlige utgifter bidra en kostnadsbesparelse på 166 MNOK. Tabell 1 gir en samlet oversikt.

Tabell 0-1: Potensial for redusert offentlig ressursbruk knyttet til våre anbefalinger

Aktiviteter	Kilde til potensiell besparelse	Beregnet ressursbruk (MNOK)
Utenriksdepartementet		22,6
Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer	Kutt i aktivitet i markeder av begrenset betydning, i tillegg til økt andel brukerbetaling.	17,6
Profilering/markedsføring	Aktivitet i markeder av begrenset betydning kan nedprioriteres.	5,0
Sjømatrådet		25,5
Profilering/markedsføring	Kutt i aktivitetsnivå innenfor pelagisk fisk.	25,5
Innovasjon Norge		118,4
Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer	Økt innslag av brukerbetaling innenfor både «Visit Norway» og «Export Norway» for å øke andel til 50 %.	10,0
Profilering/markedsføring	Økt innslag av brukerbetaling innenfor «Visit Norway».	23,3
Profilering/markedsføring	Redusert aktivitetsnivå innenfor «Visit Norway» for å reflektere eksportandeler og tilbakemeldinger om verdi fra næringen.	46,5
Markedsanalyser og statistikk	Redusert aktivitetsnivå innenfor «Visit Norway» for å reflektere eksportandeler og tilbakemeldinger om verdi fra næringen. Aktiviteter som ikke er knyttet til «Visit Norway» kan kuttes i sin helhet.	6,5
Kursvirksomhet /nettverkssamlinger	Innslaget av brukerbetaling kan økes noe for å nå 50 % andel innenfor «Visit Norway».	0,5
Rådgivning	25 % av ressursbruk kan erstattes med brukerbetaling. Antatt effekt på aktivitetsnivå 5 % som følge av fall i etterspørsel.	28,2
Arrangere en-til-flere-programmer	12,5 % av ressursbruk kan erstattes med brukerbetaling.	3,3
Totale potensielle besparelser knyttet til anbefalinger		166,4
Andel av total offentlig ressursbruk		16 %
Besparelser gjennom økt brukerbetaling		69,4
Besparelser gjennom redusert aktivitetsnivå		97,1

Innhold

1	INNLEDNING	10
1.1	MANDAT FOR OPPDRAGET	10
1.2	MARKEDET FOR NORSKE VARER OG TJENESTER I VERDEN	10
1.2.1	<i>Hvilke land eksporterer vi til?</i>	10
1.2.2	<i>Hva eksporterer vi?</i>	12
1.2.3	<i>Hvem er eksportørene?</i>	13
1.3	DEFINISJON AV NÆRINGSFREMME	13
1.4	HVORFOR FREMME NORSK NÆRINGSLIV I UTLANDET?	14
1.4.1	<i>Internasjonal konkurranseevne</i>	15
1.4.2	<i>Kilder til markedssvikt</i>	15
1.4.3	<i>Forskning på virkemidler for internasjonalisering og eksport</i>	16
1.5	AKTØRER SOM ER OMFATTET AV OMRÅDEGJENNOMGANGEN	17
2	RAMMEVERK FOR OMRÅDEGJENNOMGANGEN	19
2.1	METODE	19
2.1.1	<i>Kartlegging av virkemiddelapparatet</i>	19
2.1.2	<i>Kartlegging av ressursbruk</i>	23
2.1.3	<i>Forankring underveis</i>	30
2.2	RAMMEVERK FOR ANALYSEN	31
2.2.1	<i>Virkemiddelkategorisering</i>	31
2.2.2	<i>Strategisk styring av sektorovergrepene politikkområder</i>	32
2.3	BEGREPER SOM BENYTTES I RAPPORTEN	34
3	BESKRIVELSE AV VIRKEMIDDELAPPARATET	36
3.1	DEPARTEMENTENE	36
3.1.1	<i>Eksportstrategien «Verda som marknad»</i>	36
3.1.2	<i>Utenriksdepartementet</i>	37
3.1.3	<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i>	38
3.1.4	<i>Olje- og energidepartementet</i>	39
3.2	VIRKEMIDDELAKTØRENE	40
3.2.1	<i>Utenriksstasjonene</i>	40
3.2.2	<i>Innovasjon Norge</i>	43
3.2.3	<i>Sjømatrådet</i>	46
3.2.4	<i>NORWEP</i>	49
3.3	TEAM NORWAY	51
3.4	RANDSONEAKTØRER	53
3.4.1	<i>Design og arkitektur Norge (DOGA)</i>	53
3.4.2	<i>Music Norway</i>	54
3.4.3	<i>Norsk senter for skjønn- og faglitteratur i utlandet (NORLA)</i>	54
3.4.4	<i>Norsk Filminstitutt</i>	55
3.4.5	<i>Norges Forskningsråd</i>	56
3.5	ANDRE LANDS VIRKEMIDDELAPPARAT	56
4	RESSURSBRUK I VIRKEMIDDELAPPARATET	59
4.1	VIRKEMIDDELAKTØRENE SAMLEDE RESSURSBRUK	59
4.2	RESSURSBRUK I UTENRIKSTJENESTEN	61
4.2.1	<i>Avgrensning av driftskostnader</i>	61
4.2.2	<i>Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme</i>	62

4.2.3	Allokering av næringsfremmekostnader til utenriksstasjoner	63
4.2.4	Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner	64
4.3	RESSURSBRUK I INNOVASJON NORGE	65
4.3.1	Avgrensning av driftskostnader	65
4.3.2	Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme	66
4.3.3	Allokering av næringsfremmekostnader til utekontorer	68
4.3.4	Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner	69
4.4	RESSURSBRUK I NORGES SJØMATRÅD	70
4.4.1	Avgrensning av driftskostnader	70
4.4.2	Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme	71
4.4.3	Allokering av næringsfremmekostnader til utekontorer	72
4.4.4	Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner	73
4.5	RESSURSBRUK I NORWEP	74
4.5.1	Avgrensning av driftskostnader	74
4.5.2	Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme	74
4.5.3	Allokering av næringsfremmekostnader til utekontorer	76
4.5.4	Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner	76
5	STYRING OG SAMORDNING AV ARBEIDET MED NÆRINGSFREMME	78
5.1	OMRÅDESTRATEGIEN «VERDA SOM MARKNAD»	78
5.2	STRATEGISK STYRING AV VIRKEMIDDELAKTØRENE	80
5.2.1	Drøfting av den strategiske styringen	86
5.3	SAMORDNING OG SAMHANDLING I TEAM NORWAY	88
5.3.1	Drøfting av samordningen	92
6	TJENESTENES NYTTE, RELEVANS OG ADDISJONALITET	94
6.1	ANVENDELSEN AV KRITERIENE	94
6.1.1	Om tolkningen av kriteriet relevans med hensyn til internasjonalisering	95
6.1.2	Om tolkningen av kriteriet addisjonalitet	95
6.2	UTENRIKSSTASJONENE	95
6.3	INNOVASJON NORGE	101
6.3.1	Næringslivet har begrenset effekt av Innovasjon Norges tjenester til felles nytte	101
6.4	SJØMATRÅDET	114
6.5	NORWEP	123
6.5.1	NORWEPs tjenester til felles nytte bidrar til å understøtte strategiske beslutninger	123
6.6	VIRKEMIDDELAPPARATETS KOMPETANSE	130
6.6.1	Overordnet om bemanning av utekontorene	130
6.6.2	Om samarbeid og bemanning i byene	133
7	EFFEKTIVITETEN I VIRKEMIDDELAPPARATET	138
7.1	HVORDAN VURDERE EFFEKTIVITET?	138
7.2	EFFEKTIVITETEN TIL TJENESTEKATEGORIENE	138
7.2.1	Samlet ressursbruk innenfor profilering/markedsføring virker overdimensjonert	138
7.2.2	Effektiv ressursbruk innen markedsanalyser og statistikk for NORWEP og Sjømatrådet	142
7.2.3	Høy grad av addisjonalitet innen delegasjonsbesøk, men potensial for å styrke effekter	144
7.2.4	Sjømatrådets ressursbruk innen beredskap, omdømmesikring og markedstilgang er effektiv	146
7.2.5	Bransjespesifikk kompetanse er en forutsetning for effektive rådgivningstjenester	146
7.2.6	Arrangementer og messer er effektive nettverksarenaer	150
7.2.7	Bedrifter har nytte av flerbedriftsprogrammer, men effektene på internasjonalisering er langsiktige	153
7.2.8	Kurs/nettverkssamlinger har kun en indirekte effekt på internasjonalisering, men også lav ressursbruk ..	154
7.2.9	Utenriksstasjonenes problemløsning for enkeltbedrifter er en effektiv forsikringsordning	156
7.3	VURDERINGER AV STRATEGIARBEID, KOORDINERING OG VEDLIKEHOLD AV STEDLIGE NETTVERK	157

7.4	EFFEKTIVITETEN TIL VIRKEMIDDELAKTØRENE	158
7.4.1	<i>Utenriksstasjonene</i>	159
7.4.2	<i>Innovasjon Norge</i>	159
7.4.3	<i>Sjømatrådet</i>	161
7.4.4	<i>NORWEP</i>	161
8	ANBEFALINGER OG TILTAK	163
8.1	ANBEFALINGER KNYTTET TIL STRATEGISK STYRING AV ARBEIDET MED NÆRINGSFREMME I UTLANDET.....	163
8.1.1	<i>Prinsipper for strategisk styring av næringsfremme i utlandet</i>	163
8.1.2	<i>Anbefalinger om samordning og samhandling som metode for å realisere felles målsetninger</i>	167
8.2	TILTAK FOR BEDRE MÅLRETNING OG EFFEKTIVITET I VIRKEMIDDELAPPARATET	171
8.2.1	<i>Fokusere innsatsen til utenriktjenesten og Innovasjon Norge</i>	173
8.2.2	<i>Forbedre effektivitet innenfor markedsføring og profilering</i>	183
8.3	PRIORITERING AV RESSURSBRUK INNENFOR NÆRINGSFREMME I UTLANDET	190

1 Innledning

1.1 Mandat for oppdraget

Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet har gitt PwC og Oslo Economics i oppdrag å gjennomføre en områdegjennomgang av det norske virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet. Følgende formål med gjennomgangen er angitt i oppdragsavtalen:

[...] å gjennomgå virkemidler og aktører med mål om et mer effektivt apparat rettet mot å fremme norsk næringsliv i utlandet. Det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig å slå sammen ordninger og aktører. Det bør også vurderes om virkemidlene er innrettet på en hensiktsmessig måte for å kunne bidra til regjeringens overordnede mål med næringspolitikken, som er økt verdiskaping i Norge. Det kan være endringer i samfunnet som gjør at virkemidler som har eksistert noen år, ikke lengre er relevante. Behovet for bransjespesifikke ordninger bør vurderes særskilt. Videre bør eventuell overlappl mellom ordningene identifiseres.

Gjennomgangen skal særskilt vurdere og anbefale tiltak som kan gi:

- En kostnadseffektiv organisering av virkemidler og administrasjonen av disse.
- Bedre prioriteringer av ressursene mellom ulike virkemidler, slik at ressursene i større grad kan ventes å bidra til regjeringens overordnede mål med næringspolitikken.
- Redusert ressursbruk i virkemiddelapparatet, mindre byråkrati og frigjøring av administrasjonskostnader til andre formål.

1.2 Markedet for norske varer og tjenester i verden

Norge er en liten, åpen økonomi. Det innebærer at ressursgrunnlaget vårt er mer ensidig sammenlignet med større land og at innenlandsmarkedet er begrenset i størrelse. Norge har av den grunn store gevinster av handel med utlandet. Verdensøkonomien beveger seg stadig i retning av større integrasjon, med en økt deltakelse fra fremvoksende økonomier. Samtidig går utviklingen i retning av at land med ikke-vestlige tradisjoner og svakere institusjoner får en større rolle i verdenshandelen.¹ I dette delkapittelet gir vi en overordnet beskrivelse av Norge som eksportnasjon, herunder hvilke markeder vi eksporterer mest til og hvilke næringer som bidrar mest til eksport.

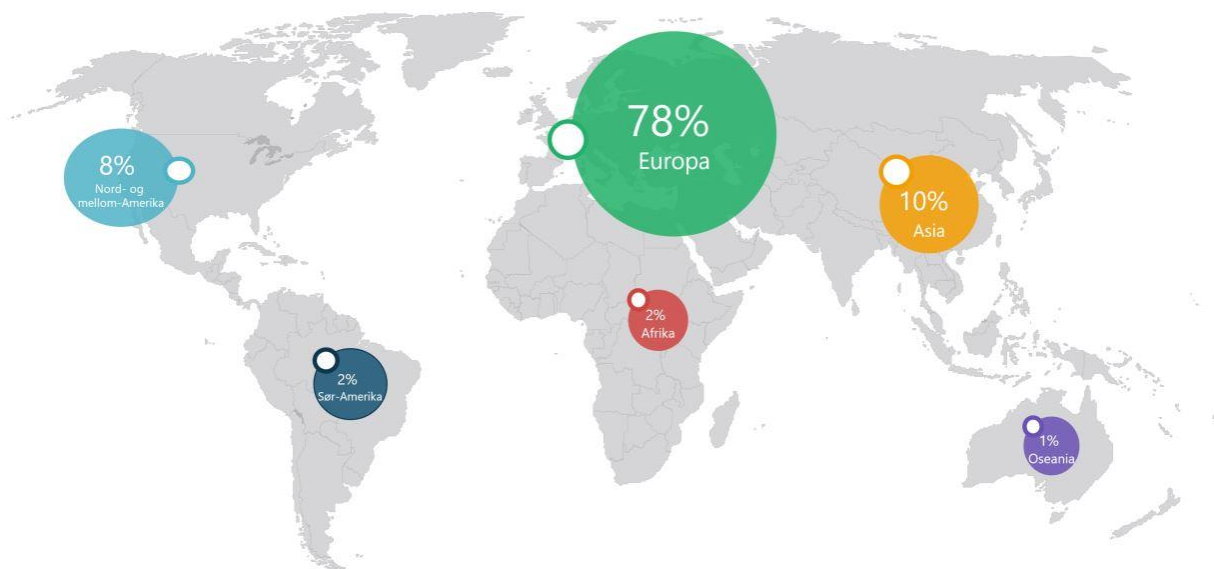
1.2.1 Hvilke land eksporterer vi til?

Norske bedrifter selger varer og tjenester til hele verden. I 2017 eksporterte Norge varer og tjenester for mer enn 1 200 milliarder kroner.² I Figur 1-1 fremgår det hvordan denne eksportverdien fordeler seg på ulike verdensdeler. Europeiske land, og EU-landene spesielt, er vårt største og viktigste handelsområde. I fjor utgjorde eksporten til Europa 78 prosent av samlet eksport. Storbritannia, Tyskland og Nederland er de tre landene som Norge eksporterer mest til hvis en inkluderer varer fra norsk sokkel. Storbritannia, Tyskland og Nederland er alle land som Norge eksporterer mye råolje og naturgass til. 47 prosent av den norske vareeksporten i 2017 endte opp i disse tre landene. Deretter følger Sverige (6,5% av norsk vareeksport), Frankrike (6,4%), Belgia (4,7%) og Danmark (4,6%). Av land utenfor Europa er USA (4,5%), Kina (2,3%), Japan (1,1%), Canada (1,1%) og Singapore (1%) viktige handelspartnere.

¹ Se Perspektivmeldingen 2017, Meld. St. 29 (2016-2017)

² Eksport av produkter innebærer innenlandskproduserte varer som sendes ut av Norge, mens eksport av tjenester inkluderer inntekter fra salg av tjenester til utenlandske kunder i forbindelse med eksport av de ulike tjenestene. Tjenestene kan enten bli levert i Norge eller utlandet. Eksport av tjenester inkluderer med andre ord også verdiskaping fra turisme.

Figur 1-1: Eksport av produkter og tjenester³, andel av total eksportverdi av varer og tjenester i 2017



Eksportkonsentrasjonen varierer mellom næringer. Det er særlig eksport av olje og gass som bidrar til å trekke opp betydningen av europeiske eksportmarkeder, men en stor del av sjømateksporten finner også veien til Europa (69 %). I 2017 var Polen vårt største eksportmarked for sjømat (9,7 %), etterfulgt av Danmark (8,6 %) og Frankrike (7,6 %). I Asia var Japan (4,4 %) og Kina (3,7 %) de største markedene for norsk sjømat i 2017, men Sør-Korea og Vietnam sto også for til sammen 5 % av eksportverdien i næringen.

I motsetning til råvareeksporten innenfor olje og gass, som i stor grad er konsentrert om noen få europeiske land, er den internasjonale omsetningen innenfor oljeservicenæringen fordelt utover store deler av verden. Det er et særegent trekk ved denne næringen at Vest-Afrika (15 %) og Sør-Amerika (15 %) på verdensbasis utgjør de viktigste regionale markedene etter Vest-Europa.⁴

Det er verdt å bemerke at andelen det her vises til kun omhandler betydningen av geografiske eksportmarkeder. Internasjonal orientering innenfor norsk næringsliv omhandler også annen virksomhet enn eksport, som bruk av importerte innsatsvarer, norsk eierskap i utenlandske selskaper, internasjonalt eierskap i norske selskaper og andre former for internasjonalt samarbeid.

Tabell 1-1: Eksportandeler per verdensdel

Verdensdel	Alle varer og tjenester	Fisk og skalldyr	Olje og gass	Oljeservice (*)
Europa	78 %	69 %	95 %	29 %
Asia	10 %	20 %	0 %	22 %
Nord-Amerika	8 %	7 %	5 %	13 %
Sør-Amerika	2 %	1 %	0 %	15 %
Afrika	2 %	2 %	0 %	17 %
Oseania	1 %	0 %	0 %	5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilder: SSB-tabeller 10193, 08804, 09226, 09283. Både bransjedefinisjon og tall for internasjonal omsetning er hentet fra Rystad Energy sin rapport for utviklingen i internasjonal omsetning utarbeidet for Olje- og energidepartementet i 2018.

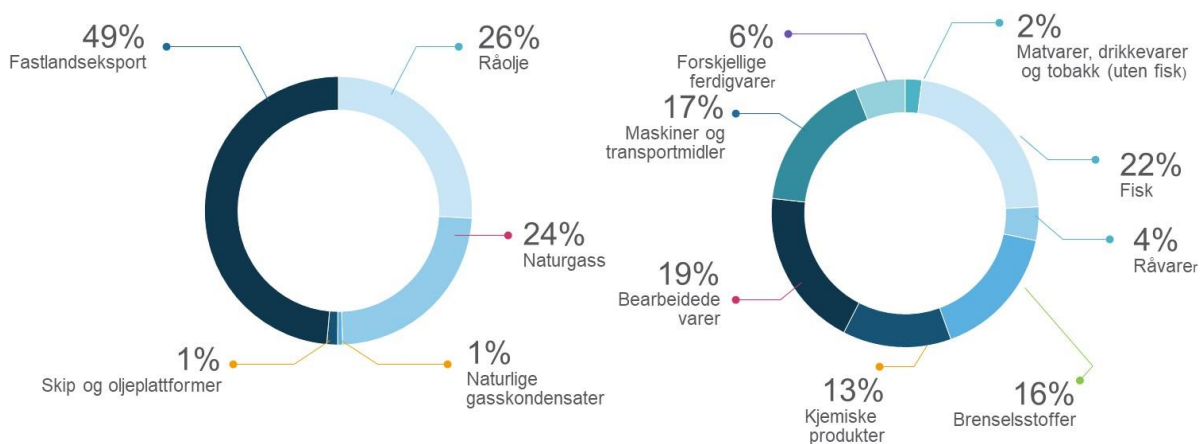
³ Kilde: SSB – Utenrikshandel med varer og tjenester. SSB-tabell 08804 og 10193.

⁴ Se Rystad Energy (2018), «Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper», rapport til Olje- og energidepartementet.

1.2.2 Hva eksporterer vi?

I 2017 utgjorde varer 71 prosent av norsk eksport, mens tjenester utgjorde 29 prosent.⁵ Utenlandske kjøpere står også for en del konsum av norske varer og tjenester gjennom turisme. I 2017 utgjorde dette 50 milliarder kroner, som var i underkant av 5 prosent av den øvrige eksporten av varer og tjenester. Eksport av råolje og naturgass utgjør de største produktgruppene, og verdien av disse stod samlet for 50 prosent av norsk vareeksport i 2017.⁶ Som det fremgår av Figur 1-2 er om lag halvparten av utenrikshandelen med varer fastlandseksport. I figuren fremgår det hvordan fastlandseksporten er fordelt etter varegrupper.⁷ De viktigste produktkategoriene er metaller, verkstedprodukter og sjømat. Norge er den nest største sjømateksportøren i verden, og fisk er dermed en viktig eksportvare. I fjor eksporterte Norge 2,4 millioner tonn sjømat til en verdi av over 92 milliarder kroner.⁸ Innen eksport av tjenester er utenriks sjøfart og finans- og forretningstjenester de største eksportnæringene. Foreløpige tall fra SSB viser at eksporten fra disse næringene utgjorde henholdsvis 38 og 16 prosent av den totale eksporten av tjenester i fjor.⁹

Figur 1-2: Utenrikshandel med varer i 2017 (venstre) og Fastlandseksport etter varegruppe i 2017 (høyre)



Kilde: SSB – Utenrikshandel med varer og tjenester og SSB – Fastlandseksport etter produksjonsfylke, varegrupper etter SITC. Tabell 10482

Rapportens kapittel 3 tilbyr en beskrivelse av de ulike aktørene i apparatet, deres formål og virkemidler. Kartleggingen viser at virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet samlet sett eksisterer for å kunne gi støtte på tvers av næringer og segmenter av produkter og tjenester. Samtidig er det særlig tre næringer som peker seg ut som fokusområder for apparatet, ettersom egne aktører eller større initiativer er opprettet særskilt med tanke på å fremme disse næringene. Disse er (i) leverandørindustrien innenfor olje, gass og fornybar energi, (ii) sjømatindustrien og (iii) reiselivsnæringen. Næringenes relative betydning, målt i samlet eksportverdi i 2017 er fremstilt i Figur 1-3.

⁵ SSB – Nasjonalregnskap. Tabell 07336: Eksport, etter produkt 1970-2017.

<https://www.ssb.no/statbank/table/07336/tableViewLayout1/>

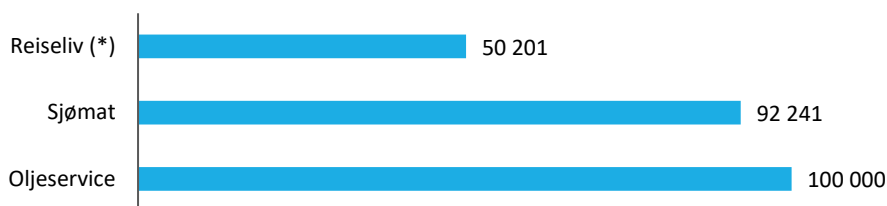
⁶ Utenrikshandel med varer 2017 (årlig), URL: <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh/aar>

⁷ Kategoriseringen følger SITC-fordelingen.

⁸ SSB-tabell 16: Eksport av fisk, etter art. (SSB-tabell ligger også i mappen) Kildetabell 09283.

⁹ Utenrikshandel med tjenester for ikke-finansielle foretak (mill.kr), etter import/eksport, tjenestetype

Figur 1-3: Eksportverdier innenfor tre næringer i 2017

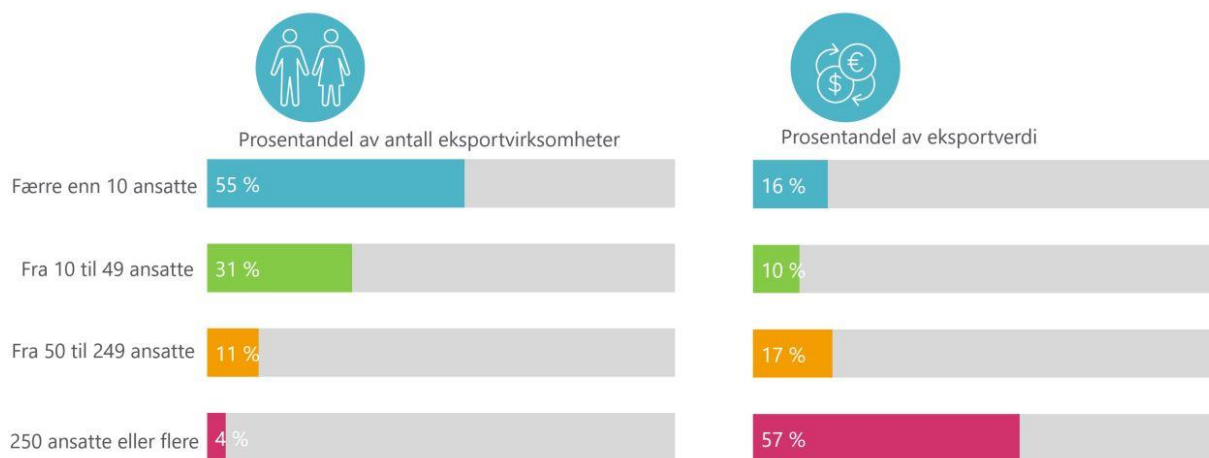


Kilde: SSB tabell 09283, SSBs satellittregnskap for turisme (* Tall oppgitt for 2016) og Rystad Energy (2018)

1.2.3 Hvem er eksportørene?

I 2015 var det registrert nærmere 19 000 norske selskaper som drev med en eller annen form for eksportvirksomhet.¹⁰ En kan legge til grunn at mellom 12 og 14 tusen av disse er kontinuerlige eksportbedrifter, mens de resterende selskapene opererer mer som uregelmessige eksportører.¹¹ Den norske eksportfloraen består av både små og store virksomheter. 55 prosent av de norske eksportvirksomhetene var selskaper med færre enn 10 ansatte. Disse selskapene utgjorde imidlertid kun 16 prosent av total eksportverdi i 2015 (se figur under). Det er et fåtall store bedrifter som står bak mye av norsk eksport. I 2015 eksporterte de 1 000 største eksportbedriftene (målt i eksport) for nærmere 90 prosent av den totale norske bedriften.¹² Det finnes ikke eksakte tall på hvor mange arbeidsplasser norsk eksportsektor skaper. Rapporten «Eksport fra norske regioner» som er utført for KMD estimerer at 9 prosent (rundt 155 000 arbeidsplasser) av sysselsettingen i norsk næringsliv er relatert til eksportvirksomhet.

Figur 1-4: Eksportvirksomheter fordelt på størrelse og andel av total eksportverdi i 2015¹³



1.3 Definisjon av næringsfremme

I denne områdegjennomgangen defineres «næringsfremme» som det arbeidet norske myndigheter, inkludert virkemiddelapparatet, utfører for å fremme norsk næringsliv i utlandet. For å favnes av definisjonen må aktiviteter, tiltak og virkemiddelbruk være særlig rettet mot å fremme norsk næringsliv i utlandet, ved å enten føre til (1) eksport av varer og tjenester fra Norge, herunder også inntekter fra turisme, (2) formalisert

¹⁰ Det er ikke produsert statistikk over eksportvirksomheter etter 2015.

¹¹ Kartlegging og analyse av eksportmønstre og -strategier" (2014)

¹² Kilde: Rapport – Norsk eksport fra regioner.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/518427735d7b4a18847355af689430fa/rapport-norsk-eksport-fra-regioner-23-mars---endelig.pdf>

¹³ SSB – Utenrikshandel med varer, etter næring og antall ansatte. SSB-tabell 11356

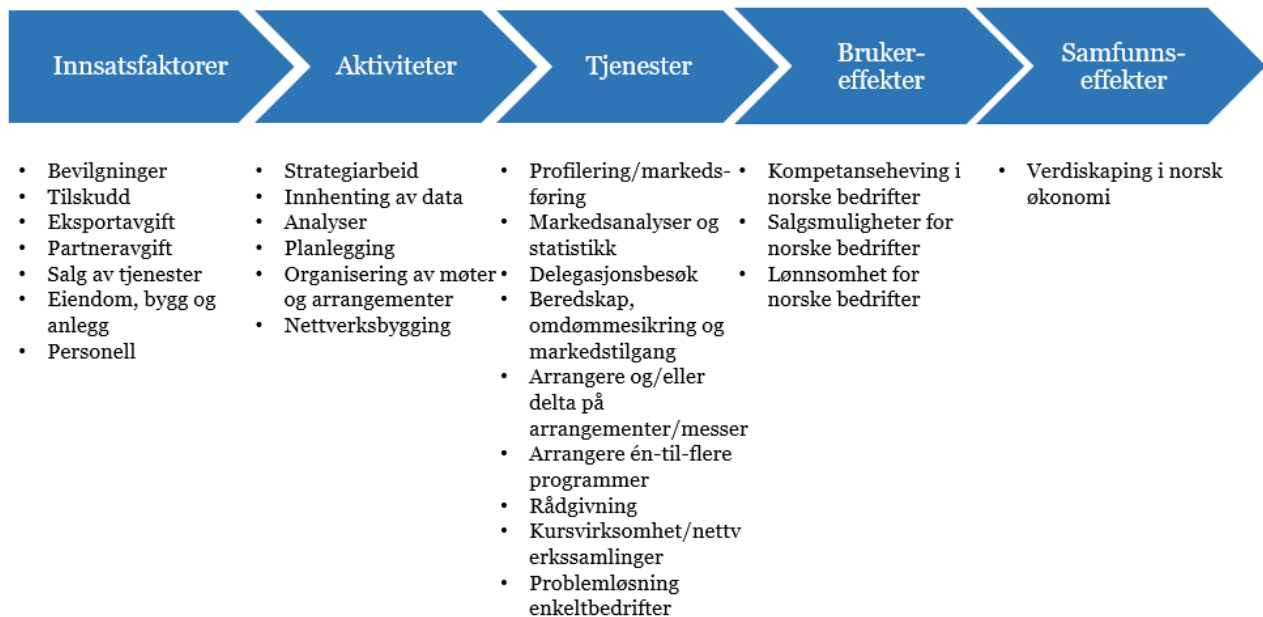
samarbeid mellom norske bedrifter og virksomheter lokalisert i utlandet, (3) direkteinvesteringer i utlandet eller (4) internasjonale investeringer i norske bedrifter.¹⁴

Figur 1-5 viser en resultatkjede for arbeidet med næringsfremme, og virkemiddelapparatets plass i denne. Områdegjennomgangen dekker hele resultatkjeden, fra innsatsfaktorer, via aktiviteter og tjenester, til bruker- og samfunns-effekter. «Tjenester» benyttes her synonymt med produkter og virkemidler.

Figur 1-5: Resultatkjede for arbeidet med å fremme norsk næringsliv i utlandet

Virkemiddelapparatet

Innovasjon Norge, Sjømatrådet, NORWEP, utenriksstasjonene, m.fl.



Begrepet «virkemiddelapparat» benyttes generelt som fellesbetegnelse for virksomheter, selskap, stiftelser, programmer og støttetiltak med tilknytning til det offentlige som på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå skal fremme innovasjon, næringsutvikling, nyetablering og omstilling. I konteksten av denne områdegjennomgangen definerer vi virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet til å være et system av aktører som tilbyr tjenester og produkter (virkemidler) innenfor næringsfremme i utlandet. Innovasjon Norge, Sjømatrådet, NORWEP og utenriksstasjonene er sentrale virkemiddelaktører i denne områdegjennomgangen. Det eksisterer flere andre virkemiddelaktører innenfor det nasjonale virkemiddelapparatet, og enkelte av disse er bransjespesifikke, eksempelvis DOGA, Music Norway, NORLA og Norsk Filminstitutt. Disse mindre, bransjespesifikke virkemiddelaktørene, samt Norges Forskningsråd gjennomgår ikke like nøye som de øvrige virkemiddelaktørene.

1.4 Hvorfor fremme norsk næringsliv i utlandet?

Norge har en tradisjonsrik historie innen internasjonal forretningsvirksomhet. Som liten, åpen økonomi drar vi stor nytte av internasjonal handel. Spesialisering og arbeidsdeling internasjonalt har gjort Norge i stand til å dra nytte av god ressurstilgang og viktige komparative fortrinn. Regjeringens overordnede mål er at Norge skal styrke og utvikle sin posisjon som handelsnasjon.¹⁵

¹⁴ Denne firedelte definisjonen er vår presisering av avgrensningen som er gitt i oppdragsavtalen, med følgende ordlyd: «Utvalget av virkemidler som skal inngå i vurderingene avgrenses til de som er rettet særlig mot å fremme norsk næringsliv i utlandet. Det betyr at mer generelle virkemidler, som også kan bidra til å fremme norsk næringsliv i utlandet, i utgangspunktet ikke omfattes. Dette gjelder for eksempel virkemidler på skatteområdet, eller generelle ordninger som etablerertilskudd.»

¹⁵ Se «Verda som marknad», regjeringa sin strategi for eksport og internasjonalisering (2017)

Selv om vi er inne i en tid der de politiske vilkårene for internasjonal handel er under press, har globaliseringen av markedene endret svært mange produksjonsprosesser fundamentalt, slik at varer og tjenester produseres gjennom samarbeid mellom produsenter i mange land. Vi finner eksempler på at varer designes i ett land, produseres i deler i fire-fem andre land, settes sammen i et sjettede, og markedsføres globalt.¹⁶ Et internasjonalt rettet norsk næringsliv kan derfor sies å være ensbetydende med et konkurransedyktig norsk næringsliv. I denne områdegjennomgangen omtales internasjonalisering som all aktivitet som bidrar til at norske bedrifter finner utenlandske kjøpere til sine produkter, internasjonale investorer til sine prosjekter eller internasjonale samarbeidspartnere i sine produksjonsprosesser.

Dermed er det i Norges interesse å i størst mulig grad bygge ned transaksjonskostnader og andre handelshindringer som er forbundet med internasjonal handel og kapitalbevegelser for å gjøre internasjonale markeder og norsk næringsliv mer attraktive for hverandre. Støtte til næringslivet gjennom statlige virkemidler for næringsfremme i utlandet (kalt «trade promotion» internasjonalt) kan motiveres ut fra i to hovedgrupper av hensyn: (i) Internasjonal konkurranseevne og (ii) kilder til markedssvikt.

1.4.1 Internasjonal konkurranseevne

Norske bedrifter møter sterk konkurranse fra næringsliv i utlandet på flere fronter innenfor mange bransjer. Bedriftene konkurrerer internasjonalt om tilgang til nye markeder, samarbeidspartnere og leverandører, investeringsprosjekter og investormidler. NOU 2015:1 peker blant annet på at bruk av utenlandske varer og tjenester i produksjon av norske eksportvarer øker i takt med at internasjonale markeder blir viktigere for salget av norske varer og tjenester.¹⁷ I den internasjonale konkurransen er statlige virkemidler som støtter nasjonalt næringsliv et forhold som kan være avgjørende. Dersom Norge skulle unnlate å jobbe for næringsfremme i utlandet på lik linje med konkurrerende økonomier, ville dette medført svakere rammebetingelser for norske bedrifter enn for deres konkurrenter i andre land.

Norske myndigheters arbeid med næringsfremme er altså viktig for å sikre konkurransevilkårene for norske bedrifter i internasjonale markeder. Støtte i form av tilgang på kapital og kompetent arbeidskraft kan være viktig for å utvikle teknologi og produsere varer og tjenester med konkurransedyktig kvalitet, mens diplomatisk arbeid med mulige handelspartnere kan være med på å åpne tilgang til nye markeder.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det likevel være verdt å påpeke at internasjonal konkurranseevne bør bestemmes av kvalitet og produktivitet snarere enn nivå av statlig finansiering og subsidier. Dersom internasjonal konkurranseevne avgjøres av størrelsen på statlige støtteordninger og eventuelle subsidier, kan det føre til lite effektiv ressursbruk og en lite effektiv internasjonal arbeidsdeling.

1.4.2 Kilder til markedssvikt

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan tiltak for næringsfremme i utlandet (eller for den saks skyld enhver form for regulering) forsvares hvis det forekommer en *markedssvikt*. Markedssvikt forekommer dersom ressurser i et marked allokteres på en måte som innebærer at mer velferd¹⁸ kan skapes ved en alternativ allokering. Dersom et tiltak eller regulering medfører at velferden øker mer enn kostnaden ved å innføre tiltaket, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det er minst fire former for markedssvikt som synes særlig relevante i sammenheng med næringsfremme og internasjonalisering:

1. **Aktiviteter og/eller investeringer har store positive eksterne virkninger.** Dette innebærer at hver enkelt bedrift ikke tar hensyn til (internaliserer) positive effekter aktivitetene har for andre bedrifter. Slike aktiviteter kan være preget av gratispassasjerproblematikk – som innebærer at markedet normalt vil produsere for lite av goder til felles nytte i fravær av reguleringer. Et eksempel på slike problemer finner vi dersom markedsføring som øker den samlede etterspørselen innenfor en produktkategori vurderes som ulønnsom av enkeltbedrifter, mens den samme markedsføringen er

¹⁶ Civita-notat nr. 2 / 2015 WTO: World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade. WTO, 2013

¹⁷ NOU 2015:1, Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd — Produktivitetskomisjonens første rapport

¹⁸ Hvordan velferd defineres er et normativt spørsmål. I dette sammenhengen er det naturlig å tenke på velferd som norsk verdiskapning.

lønnsom for bedriftene samlet sett. Andre eksempler kan gjelde tilegning av informasjon eller kunnskap som øvrige aktører i samme marked kan dra nytte av.

2. **Informasjonsasymmetrier.** I transaksjoner oppstår problemer med informasjonsasymmetrier dersom en eller flere parter i transaksjonen har mer eller bedre informasjon om et forhold enn andre parter. En bedrift i utlandet kan møte dette problemet på flere måter: En måte er at bedriften ikke har tilstrekkelig informasjon om kompetanse og intensjoner til potensielle samarbeidspartnere i utenlandske markeder. Informasjonsasymmetrien kan også gå motsatt vei: potensielle samarbeidspartnere eller investorer har ikke tilstrekkelig informasjon om den norske bedriften. Informasjonsasymmetrier kan også være knyttet til at forbrukere ikke har tilstrekkelig informasjon om kvaliteten på varer, som også påvirker deres etterspørsel og betalingsvillighet. Konsekvenser av asymmetrisk informasjon kan være svært negative, for eksempel ved at lønnsomme avtaler ikke inngås, at bedrifter får ikke finansiering eller at det produseres for lite av en vare. I sin ytterste konsekvens kan asymmetrisk informasjon lede til at markeder helt eller delvis bryter sammen. Tiltak for å redusere betydningen av informasjonsasymmetrier kan inkludere kunnskapstiltak, merkeordninger og signaleffekter – avhengig av hva problematikken består i.
3. **Koordineringsproblemer.** Markedsaktører vil i flere tilfeller være tjent med å koordinere seg, for eksempel for å oppnå stordriftsfordeler, redusere transaksjonskostnader, samarbeide om innsats som kan komme fellesskapet til nytte, utveksle informasjon eller for å bygge nettverk. I utenlandske markeder, der aktørene til dels har mindre informasjon om stedlige forhold og andres tilstedeværelse, kan det offentlige tilrettelegge for en felles plattform og dermed redusere betydningen av koordineringsproblemer.
4. **Det offentlige har monopol på enkelte ressurser og teknologi.** Det offentlige besitter noen typer ressurser som gjør at det kan produseres tjenester med potensielt store positive effekter for norsk næringsliv, som bedriftene selv ikke kan produsere innenfor en rimelig kostnadsramme. Åpenbare eksempler på slik ressursbruk er å benytte kongehuset, politikere, diplomater, embetspersoner og ambassader til å fremme norsk næring. Slike tjenester kan gi effekter gjennom «pomp og prakt», men kan også gi svært sterke signaleffekter og dermed redusere problematikken rundt asymmetrisk informasjon betydelig (se over). Å ikke benytte seg av denne teknologien vil dermed kunne betegnes som markedssvikt siden det offentlige kan tilby slike tjenester til en langt lavere kostnad enn næringslivet selv.

1.4.3 Forskning på virkemidler for internasjonalisering og eksport

Til tross for at virkemidler for å fremme eksport og næring i utlandet er omfattende, er forskningen på effekter av slike tiltak begrenset. En ikke-ubetydelig litteratur finnes for handelsfremmende tiltak i utviklingsland, såkalt «aid-for-trade» (se f.eks. Stiglitz og Charlton (2006)), men denne forskningen har trolig begrenset med ekstern validitet med hensyn til industriland og mer utviklede økonomier.

En viktig årsak til at litteraturen på området er begrenset skyldes at er utfordrende å empirisk estimere og tallfeste effekter av tiltak på en overbevisende måte. «Gullstandard» for å estimere slike effekter er å utføre randomiserte forsøk, der man måler utfall til bedrifter/næringer/land med satsinger relativt til en sammenlignbar kontrollgruppe der det ikke er innført tiltak. Randomiserte forsøk på denne skalaen utføres svært sjelden i praksis. I noen tilfeller vil det kunne foreligge såkalte «naturlige eksperimenter» der det ukontrollert har forekommet en tilfeldig seleksjon og effekter kan estimeres ved hjelp av såkalte instrumentvariabler. Imidlertid gjenstår typisk begrensninger som høy statistisk usikkerhet og uobserverte forhold.

Under følger en kortfattet gjennomgang av den mest sentrale litteraturen på området. Samlet synes litteraturen å vise at det er positive effekter knyttet til eksportfremme og internasjonaliseringstiltak, og effektene synes til en viss grad å avhenge av hvilken grad markedssvikt foreligger. Litteraturen indikerer også at det er en vesentlig sammenheng mellom innovasjon og internasjonalisering, og at innovasjonsfremmende tiltak indirekte kan føre til økt internasjonalisering.

Lederman m.fl. (2010) analyserer sammenhengen mellom utgifter på såkalte «export promoting agencies»¹⁹ (EPA) på eksport i en studie over 103 land. Studien trekker særlig frem apparatets rolle for å løse problemer knyttet til **asymmetrisk informasjon**. Studien finner en signifikant og positiv sammenheng mellom EPA-utgifter og eksport. De estimerte effektene er imidlertid avtakende, som isolert sett impliserer at en begrenset ressursbruk på EPA-er er optimalt. Resultatene indikerer også at man får sterkere effekter ved å ha ett konsentrert apparat i et land fremfor flere små. Studien forsøker også å kontrollere for potensiell omvendt kausalitet ved å utnytte variasjon i valgår og alder på institusjoner, og resultatene synes robuste med hensyn til alternative spesifikasjoner.

Wilkinson m.fl. (2005) og Cassey (2014) studerer begge effekter av eksportfremmende utekontorer («export promoting offices», EPO) knyttet til amerikanske delstater. Studien til Wilkinson m.fl. (2005) finner en positiv sammenheng mellom delstatenes eksport og utgifter til eksportfremme, men forsøker ikke å identifisere noen kausal sammenheng. Cassey (2014) fokuserer på EPO-ene sin rolle som koordinator og som reduserer bedriftenes **transaksjonskostnader** knyttet til å realisere salg i utenlandske markeder. Studien estimerer at EPO reduserer kostnader til en verdi av mellom 0,04 og 0,1 prosent av delstatens totale eksport til det aktuelle markedet.

Rose (2007) studerer ambassader og konsulater sin rolle som aktør for eksportfremme. Studien lenker 22 land sine utenriksstasjoner med totalt 200 utemarkeder, og utnytter variasjon i antall utenriksstasjoner («foreign missions») og studerer sammenhenger mellom tilstedeværelse og eksport. Studien finner en positiv sammenheng og estimerer at én ekstra utestasjon er assosiert med 6 til 10 prosent høyere eksport til det aktuelle markedet. Korrelasjonen er imidlertid avtakende i antall utestasjoner. Studien forsøker, på en lite overbevisende måte, å identifisere en kausal sammenheng mellom utenriksstasjoner og eksport.

I en omfattende studie av 124 land studerer av Harding og Javorcik (2011) sammenhenger mellom tiltak for investeringsfremme («investment promotion») og utenlandske direkteinvesteringer («Foreign Direct Investments», FDI) fra USA. Studien finner positive effekter i land der det er vesentlige hindringer knyttet til informasjonsasymmetrier, byråkratiske hindringer og sterke reguleringer (typisk utviklingsland), men finner ingen effekter i industriland. Dette indikerer at tiltak for å fremme utenlandske investeringer har begrenset effekt i land som Norge som skårer høyt på «ease of doing business»-indekser.

Altomonte m.fl. (2013) studerer sammenhengen mellom internasjonalisering og innovasjon. I et datasett bestående av et representativt utvalg bedrifter i sju EU-land, finner studien en positiv sammenheng mellom bedrifters grad av internasjonalisering (eksport/import, FDI, outsourcing til utlandet mv.) og produktivitet og innovasjon. Forfatterne peker på at innovasjon og internasjonalisering har en gjensidig påvirkning på hverandre, slik at tiltak for å fremme innovasjon indirekte fremmer internasjonalisering (og vice versa). Resultatene indikerer imidlertid at effekten fra innovasjon til internasjonalisering er sterkere. Implikasjonen av dette er, ifølge forfatterne, at virkemiddelapparatet for å fremme internasjonalisering og innovasjon bør være integrert.

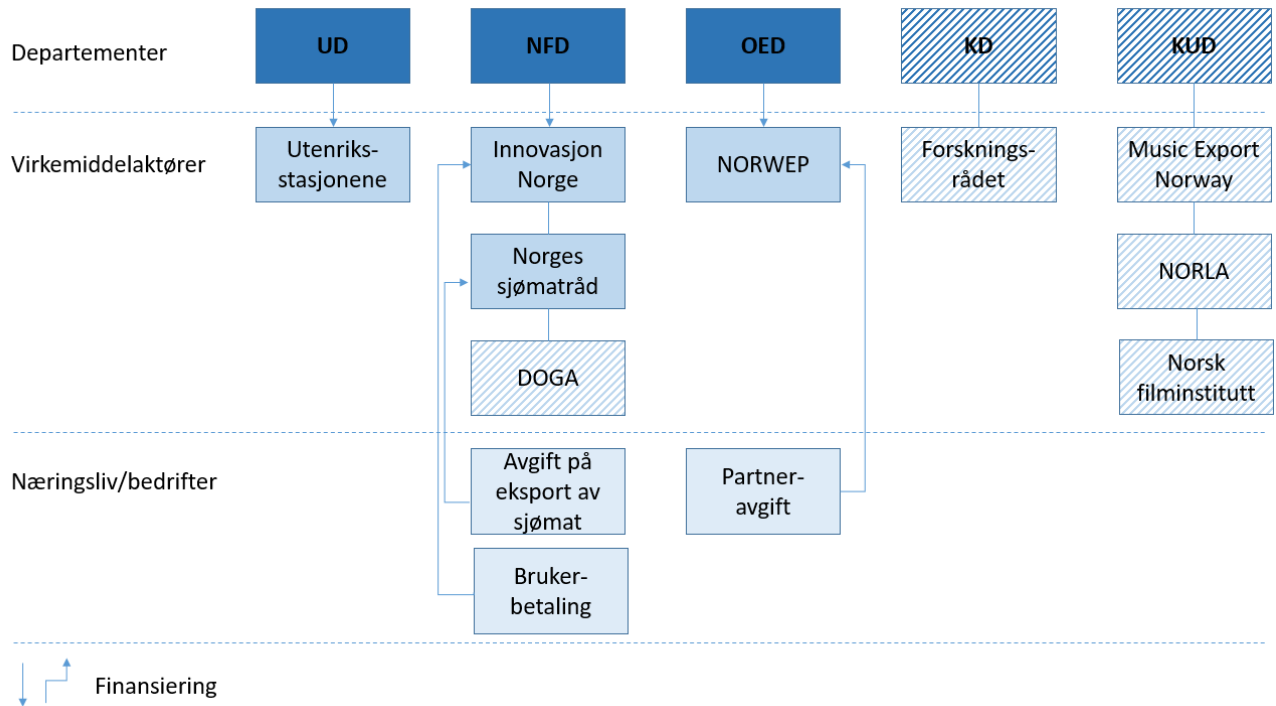
1.5 Aktører som er omfattet av områdegjennomgangen

I det norske systemet har vi flere aktører og virkemidler som er rettet mot å fremme norsk næringsliv i utlandet. Denne områdegjennomgangen fokuserer særskilt på de virkemidlene som benyttes av utenriksstasjonene, som utgjør en del av utenriksstjenesten, Innovasjon Norge, Sjømatrådet og NORWEP. Dette er de største og mest sentrale aktørene med tanke på aktiviteter som har næringsfremme i utlandet som formål. Disse virkemiddelaktørene har ulik tilknytningsform og ulik tilhørighet til departementsstrukturen. Grenseflatene mot departementene UD, NFD og OED berøres også i gjennomgangen. Virkemiddelaktører som DOGA, Forskningsrådet, Music Norway og NORLA omfattes også av områdegjennomgangen, men vi går ikke like omfattende til verks i analysen av ressursbruk og effekter av deres virkemiddelbruk.

¹⁹ Med EPA referer denne studien til apparat knyttet til (i) identitets- og merkevarebygging av land, (ii) tjenester for eksportstøtte (iii) markedsarbeid og (iv) markedsundersøkelser/analyse

Figuren nedenfor er en illustrasjon av virkemiddelaktørene som inngår i områdejennomgangen. Den viser også hvilket departement aktørene har sin primære tilknytning til. Figuren illustrerer *ikke* ulikhetene i virksomhetenes tilknytningsform til departementene. Videre kan oppsplittingen av utenriktjenesten i henholdsvis departement og utenriksstasjoner (som virkemiddelaktør) fremstå som noe kunstig i denne fremstillingen, ettersom virksomheten i realiteten utgjør én organisasjon.

Figur 1-6: Departementene og virkemiddelaktørene (aktører som er markert med heldekkende farge utgjør primærfokuset for områdejennomgangen)



2 Rammeverk for områdegjennomgangen

2.1 Metode

2.1.1 Kartlegging av virkemiddelapparatet

Virkemiddelapparatet har blitt kartlagt ved hjelp av dokumentstudier, intervjuer og regnskapsanalyse. I en innledende fase ble det gjort dokumentstudier av styrende dokumenter som tildelingsbrev, mål- og disponeringsbrev, virksomhetsplaner, samt innhentet nasjonale og internasjonale erfaringer og forskning på effekter av statlige virkemidler for næringsfremme. Innledende intervjuer ble gjennomført med departementsansatte og sentrale aktører hos virkemiddelaktørene. Disse innledende studiene og intervjuene utgjorde grunnlaget for utforming av et rammeverk for å kategorisere virkemiddelaktørenes aktiviteter, samt intervjuguider for intervjuer med bedrifter og virkemiddelaktører i bredt. I det følgende ble det gjennomført en rekke dybdeintervjuer:

- 82 intervjuer med personer i virkemiddelapparatet
- 64 intervjuer med bedrifter som har benyttet eller vurdert å benytte virkemiddelapparatets tjenester
- 12 intervjuer med personer i interesseorganisasjoner
- 4 intervjuer med klynger

Enkelte av disse dybdeintervjuene ble gjennomført i forbindelse med besøk til utenriksstasjoner og utekontorer. Dette gjelder virkemiddelaktører og bedrifter i Houston, Paris og Singapore.

Dybdeintervjuene har vært en sentral del av datainnsamlingen med hensyn til å avdekke betydningen av ulike virkemidler, samt hvilke mekanismer som er avgjørende for å oppnå effekter. For å dekke flere perspektiver på hvilke effekter som oppnås av hvert virkemiddel og på hvilke mekanismer som er avgjørende for at effekter oppstår, har vi i enkelte tilfeller gjennomført dybdeintervjuer med flere grupper av aktører tilstede. Etersom virkemiddelapparatet er omfattende, og mange aktører er berørt av virkemiddelapparatet, har det vært nødvendig å gjennomføre et høyt antall intervjuer.

For å gjøre det enklere å aggregere intervjudata, har vi inkludert en strukturert informasjonsinnsamling (i form av en kort spørreundersøkelse) som avslutning på dybdeintervjuene med bedriftene som har benyttet seg av virkemiddelapparatet. Resultatene fra spørreundersøkelsen fremstilles grafisk i kapittel 6 om effekter av virkemiddelaktørenes tjenester.

Som supplement til intervjudataene og besøkene til utenriksstasjoner og utekontorer har vi gjennomført casestudier. Casestudiene gir en mer inngående forståelse av samspillet mellom forretningsvirksomhet, privat markedsarbeid og offentlige virkemidler for næringsfremme på et mer detaljert nivå. De i alt seks casestudiene benyttes i kapittel 6 til å illustrere effektene som et utvalg virkemidler skaper for norske aktører.

Informasjon om intervjuene med virkemiddelapparatet

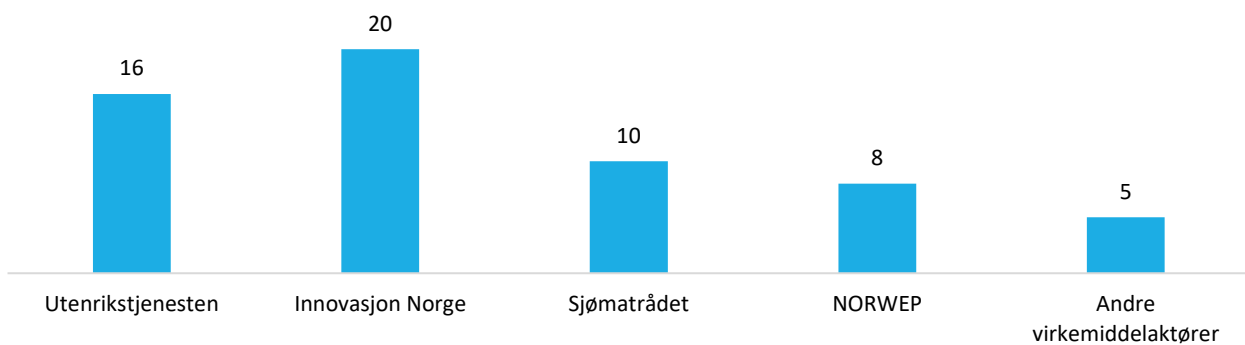
Det er gjennomført 82 intervjuer med representanter fra virkemiddelapparatet. Dette inkluderer intervjuer med personer fra de ansvarlige departementene, fra virkemiddelaktørenes representanter i Norge og i utlandet, samt representanter fra handelskamre og utenlandske virkemiddelaktører. Intervjuene er gjennomført enten som fysiske intervjuer, over telefon eller som videomøter. Første intervjufase hadde til hensikt å gi overordnet informasjon om virkemiddelapparatets tjenester og organisering. Det ble i denne fasen gjennomført 13 intervjuer med representanter fra de ansvarlige departementene og sentrale ressurser hos virkemiddelaktørene. I andre intervjufase ble det hentet inn informasjon som skulle benyttes i effektvurderingene, og det ble i tillegg gjennomført en kompetansekartlegging blant virkemiddelaktørene. Totalt ble det gjennomført 69 intervjuer i den andre intervjufasen, hvorav 18 av disse var et ledd i kompetansekartleggingen, mens de resterende 51

intervjuene hadde til formål å kartlegge effektene av virkemidlene. Videre gis det noe mer detaljert informasjon om intervjuene med de ulike virkemiddelaktørene.

Intervju med virkemiddelaktørene

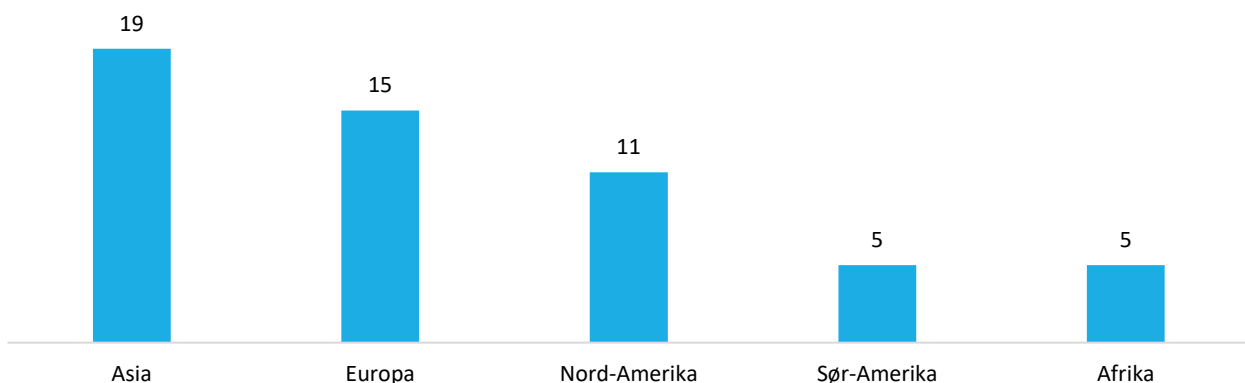
For å forstå hvordan de ulike virkemiddelaktørene jobber i ulike geografiske markeder, er det gjennomført en rekke intervjuer med representanter fra de ulike virkemiddelaktørene. Det er både gjennomført intervjuer med virkemiddelaktørens representanter i Norge og ved de ulike utekontorene og -stasjonene. Totalt er det gjennomført 54 intervjuer med representanter fra utenriksstasjonene, NORWEP, Innovasjon Norge og Sjømatrådet, se illustrasjon under. Det er også gjennomført intervjuer med representanter fra Forskningsrådet, Music Norway, NORLA, Norsk filminstitutt og DOGA for å forstå hvordan disse aktørene påvirker norske aktører i en internasjonaliseringsprosess. I tillegg til enkeltintervjuene med virkemiddelaktørene er det gjennomført gruppeintervjuer med representanter fra virkemiddelaktørene der aktørene er lokalisert i samme stedlige marked. Slike gruppeintervjuer er gjennomført med representanter fra virkemiddelaktørene i Singapore, Stockholm, Houston og Paris. Hensikten med disse gruppeintervjuene er å få mer informasjon om hvordan aktørene samarbeider i de stedlige markedene.

Figur 2-1: Antall intervjuer med virkemiddelaktørene



Bedriftenes behov i en internasjonaliseringsprosess, og derigjennom hvordan virkemiddelaktørene jobber ved de ulike utekontorene, kan variere mye fra marked til marked. Av den grunn har det vært behov for å prate med representanter fra virkemiddelapparatet fra et stort antall geografiske markeder. Det er gjennomført flest intervjuer med representanter fra utekontorer/-stasjoner som er lokalisert i Asia (n=19).²⁰ Det er også gjennomført flere intervjuer med representanter fra utekontorer/-stasjoner i Europa, Nord-Amerika, Sør-Amerika og Afrika.

Figur 2-2: Antall intervjuer med virkemiddelapparatet i ulike geografiske markeder



Informasjon om intervjuene med bedrifter

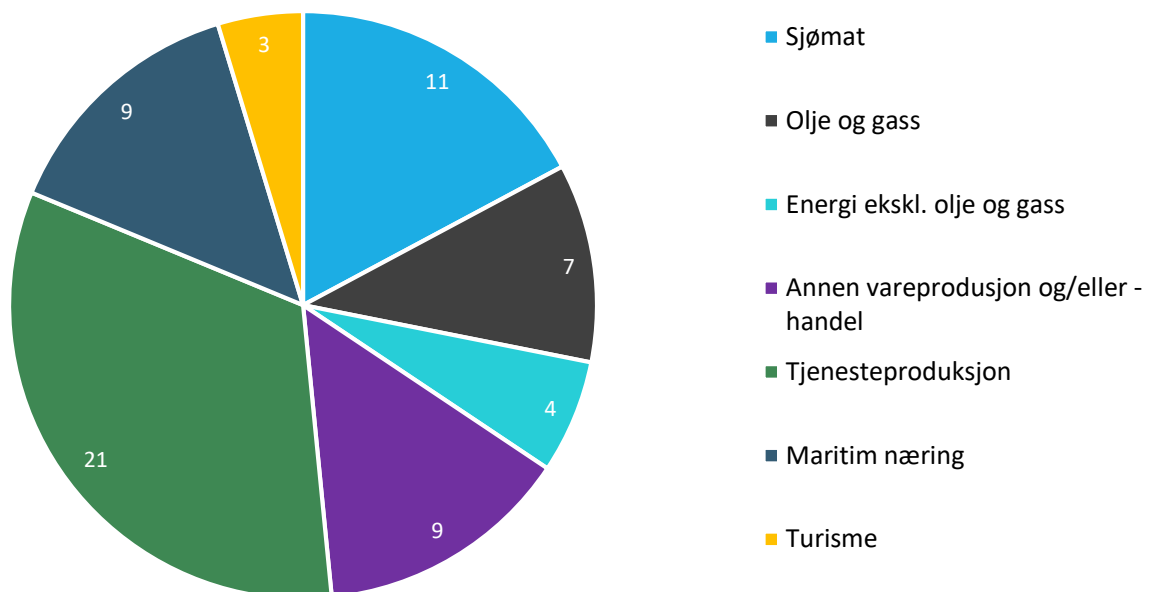
²⁰ Det er gjennomført 19 intervjuer med representanter fra utekontorer/-stasjoner i Asia. For enkelte byer/land er det gjennomført intervjuer med alle virkemiddelaktørene som er til stede i markedet, og i flere tilfeller kan samme virkemiddelaktør være intervjuet to ganger; både i forbindelse med effektvurderingene og i kompetansekartleggingen.

Det er gjennomført 64 intervjuer med norske bedrifter. I utvelgelsen av bedrifter har det vært et mål å sikre en spredning i egenskapene ved bedriftene samt hvilke virkemidler de har kjennskap til. Vi har ønsket å prate med både store og små virksomheter fra en rekke norske eksportnæringer som opererer i ulike geografiske markeder. I om lag halvparten av intervjuene er bedriftene plukket ut fra lister som vi har mottatt fra virkemiddelaktørene. Disse listene gir en oversikt over hvilke bedrifter som har mottatt tjenester fra den aktuelle virkemiddelaktør. På denne måten får vi sikret at vi kommer i kontakt med bedrifter som har god kjennskap til deler av virkemiddelapparatet. I de resterende intervjuene har vi selv plukket ut et antall bedrifter for å sikre en tilstrekkelig spredning når det kommer til størrelse på bedriftene og hvilke næringer de opererer i. I disse tilfellene har vi benyttet Oslo Economics sin bedriftsdatabase²¹ til å velge ut intervjukandidater. En fordel med denne type utvelgelse er at vi også kommer i kontakt med bedrifter som bevisst ikke har benyttet seg av virkemiddelapparatet, samt at vi får sikret representativitet i utvalget.

Næring

Bedriftene som vi har intervjuet er kategorisert i syv ulike bransjer: sjømat, olje og gass, energi ekskl. olje og gass, annen vareproduksjon og/eller -handel, tjenesteproduksjon, maritim næring og turisme. For olje og gass inkluderes oljeserviceselskap og andre underleverandører til petroleumsnæringen. På tilsvarende måte blir selskaper som produserer tjenester og produkter til maritim næring kategorisert under maritim næring. Fordelingen er foretatt med utgangspunkt i bedriftenes NACE-koder.²² Det er gjennomført flest antall intervjuer med bedrifter som kan klassifiseres som tjenesteprodusenter (n=21). Dette inkluderer blant annet selskaper som yter rådgivningstjenester, herunder både kommersiell og forskningsrelatert rådgivning.

Figur 2-3: Fordeling bedrifter etter næringer, antall bedrifter for hver næring



Størrelse

Små og store bedrifter møter gjerne ulike utfordringer i en internasjonaliseringsprosess, og har av den grunn ulike behov i møte med et statlig virkemiddelapparat. Av den grunn har det vært ønskelig å gjennomføre

²¹ Bedriftsdata-basen inneholder regnskapstall og eksportdata

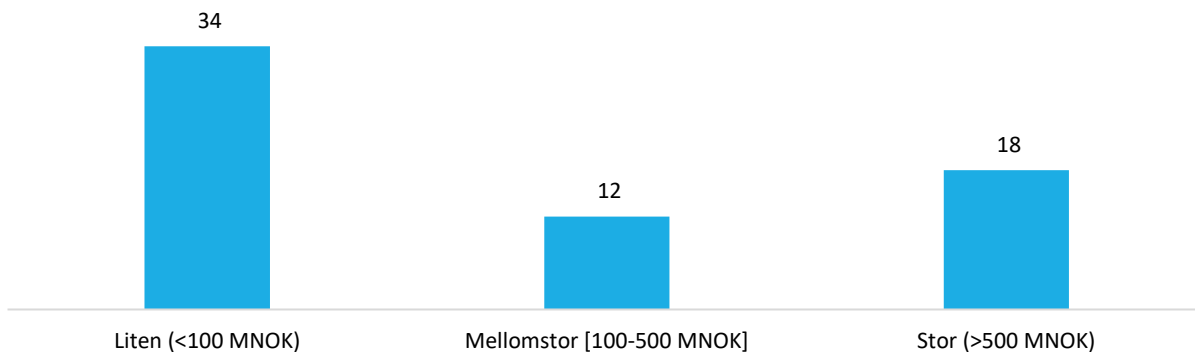
²² Enkelte bedrifter er kategorisert med flere NACE-koder i proff sitt register. I disse tilfellene er det benyttet informasjon fra intervjuene til å kategorisere bedriften på næring. Det samme gjelder for de bedrifter som ikke er kategorisert med en NACE-kode i proff.

intervjuer med både små, mellomstore og store bedrifter. Kategoriseringen på størrelse har følgende inndeling²³:

- Små bedrifter; Mindre enn 100 MNOK i omsetning i 2017
- Mellomstore bedrifter: Mellom 100 og 500 MNOK i omsetning i 2017
- Store bedrifter: Mer enn 500 MNOK i omsetning i 2017

Totalt er det gjennomført 34 intervjuer med små bedrifter, 12 med mellomstore bedrifter og 18 intervjuer med store bedrifter.

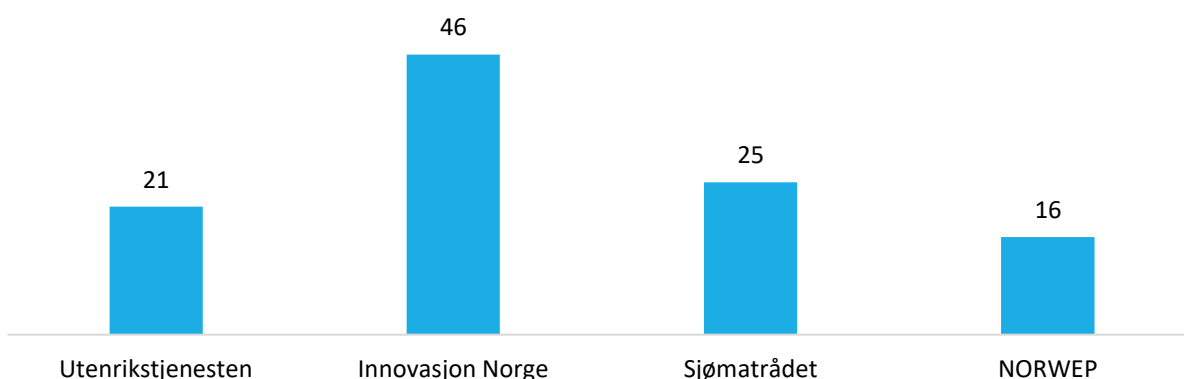
Figur 2-4: Fordeling bedrifter på omsetningsstørrelse, antall bedrifter



Bedriftenes kontakt med virkemiddelapparatet

Fra dybdeintervjuene med bedriftene er det kartlagt hvilke virkemiddelaktører som bedriftene har vært i kontakt med i forbindelse med deres internasjonaliseringsprosess. Graden av kontakt med en virkemiddelaktør kan variere mye fra bedrift til bedrift. Dette kan variere fra å ha deltatt på en sjømatmiddag i regi av Sjømatrådet én gang til å ha samarbeidet om en felles markedsføringskampanje med Visit Norway over lengre tid. Begge de nevnte eksemplene er registrert som kontakt med virkemiddelapparatet i oversikten under. Innovasjon Norge er den virkemiddelaktøren som flest av bedriftene som vi har intervjuet oppgir at de har vært i kontakt med.

Figur 2-5: Antall bedrifter som har vært i kontakt med de ulike virkemiddelaktørene



²³ Inndelingen følger EU sin definisjon for henholdsvis små, mellomstore og store bedrifter når det gjelder omsetning.

2.1.2 Kartlegging av ressursbruk

Definisjon og avgrensning av kostnadsgrunnlaget som inngår i analysen

For alle fire virkemiddelaktører har vi innhentet det komplette driftsregnskapet for regnskapsåret 2017. Vi har gjennom hver av aktørenes regnskapssystem gjort uttrekk på konto, koststed og andre tilgjengelige dimensjoner, men avgrenset datagrunnlaget til resultatkontoer og dermed sett bort fra hele balansen. Som et kontrollpunkt har vi summert opp uttrekkene og avstemt med de respektive aktørers avgitte årsregnskap.

I samarbeid med virkemiddelaktørene har vi kartlagt og definert avgrensning av kostnadsgrunnlaget relatert til næringsfremme utland. Videre har vi allokert kostnader til aktiviteter og tjenester i henhold til kategoriseringen som er felles for alle virkemiddelaktørene i gjennomgangen.²⁴ Siden virkemiddelaktørene har ulike rammebetingelser i arbeidet med næringsfremme i utlandet har vi benyttet ulike tilnærminger, både for avgrensning av kostnader og allokering til aktiviteter. Metodene for dette er beskrevet nedenfor.

Utenriktjenesten

Metode for avgrensning av kostnadsgrunnlag

Utenriktjenesten har aktiviteter som faller både innenfor og utenfor arbeidet med næringsfremme i utlandet. Følgelig har vi definert en tilsvarende avgrensning i kostnadsgrunnlaget. I kostnadsgrunnlaget inngår foruten Kapittelpost 115.70.40.2 også en definert andel (basert på dokumentasjon oversendt fra Næringslivsseksjonen) av 115.01. Samtlige tilskudd ekskludert fra kostnadsgrunnlaget.

Innledningsvis i arbeidet med avgrensning av kostnadsgrunnlaget er det gjort et skille på alle kostnadsstedene i UD mellom «hovedkontor» og utenriksstasjoner. For hovedkontoret er det splittet mellom operative- og støttefunksjoner. Basert på innspill fra Næringslivsseksjonen er støttefunksjonene definert som enten relevant for næringsfremme eller ikke. Prinsippet har vært at dersom støttefunksjonen ikke utelukkende støtter et annet virke enn næring, så er det relevant. Støttefunksjoner som er relevante og dermed inkludert, er for eksempel Arkivseksjonen, Seksjon for anskaffelser, Seksjon for økonomi og virksomhetsstyring, IKT-seksjonen med mer. Støttefunksjoner som er ekskludert er blant annet UDs operative senter, Enhet for konsulær bistand med mer. En andel av kostnadene ved de relevante støttefunksjonene er tildelt næringsfremme. Tildelingen er basert på den enkelte utenriksstasjons antall operative årsverk på næringsfremme i utlandet som andel av totalt antall operative årsverk i hele utenriktjenesten.

Utenriksdepartementet betaler leie til Statsbygg for store deler av eiendommen som disponeres i utlandet. Disse er ført på norske koststeder, men er identifisert og allokert til de respektive stasjonene.

Med beskrivelsen over er den relevante andelen av kostnader ved de ulike stasjonene identifisert. Videre er det fastsatt hvor stor andel av kostnadene som skal treffe næringsfremme. For å øke presisjon i tilnærmingen er det skilt mellom i) kostnader knyttet til lokalt ansatte, ii) kostnader knyttet til utsendte inkludert spesialutsendinger og iii) andre driftskostnader ved utenriksstasjonen (ADK).

I to tidsundersøkelser som utenriksstasjonene har gjennomført ble det oppgitt andel næringsårsverk av totale årsverk for henholdsvis utsendte og lokale ved den enkelte utenriksstasjon. Det ble også oppgitt hvor stor andel av tiden henholdsvis utsendte og spesialutsendinger og lokalt ansatte benyttet på «Administrasjon» og «Fellestjenester» ved den enkelte utenriksstasjon. En andel av kostnadene ved til «Administrasjon» og «Fellestjenester» er allokert til næringsfremme ut fra hvor stor andel tid utenriksstasjonen benyttet på næringsfremme som andel av øvrige operative aktiviteter. Med en forutsetning om at ADK i stor grad drives av årsverk, er disse kostnadene allokert mot næringsfremme i utlandet ved å se sum antall næringsårsverk mot alle årsverk ved den enkelte utenriksstasjon.

Metode for å allokere kostnader til aktiviteter og tjenester

For å kunne skille ut innsatsen knyttet til næringsfremme utarbeidet prosjektet en spørreundersøkelse rettet til samtlige utenriksstasjoner. Formålet med undersøkelsen var at hver utenriksstasjon skulle angi:

²⁴ Kategoriseringen omtales senere i rapporten, og fremgår av Figur 2-10

1. Andel tid henholdsvis utsendte (inkludert spesialutsendinger) og lokalt ansatte brukte på næringsfremme i 2017
2. Hvordan de to ansattgruppene tid på næringsfremme fordelte seg på ti definerte aktiviteter.²⁵

Punkt nummer 1 ble brukt for å bestemme andel kostnader som treffer næringsfremme, som beskrevet over. Punkt nummer 2 anga en fordeling av de definerte kostnadene til aktiviteter. Videre ble resultatene fra undersøkelsen koblet med en tidligere tidsstudie utført av Utenriksdepartementet for å identifisere andel tid ved den enkelte stasjon som blir brukt på støttefunksjoner. Alle kostnader relatert til støtte hjemme, støtte ved utenriksstasjonen, andre driftskostnader og tilskudd er fordelt mot aktiviteter og tjenester i det mønsteret som den enkelte utenriksstasjon har angitt. Videre har Næringslivsseksjonen også fordelt sin tid mot de definerte aktiviteter og tjenester for områdegjennomgangen. Tilnærmingen beskrevet over er illustrert i Figur 2-6.

Innovasjon Norge

Innovasjon Norge har aktiviteter som faller både innenfor og utenfor arbeidet med næringsfremme i utlandet. Som følge av dette skulle det vært nødvendig å definere en tilsvarende avgrensning i datagrunnlaget. Først og fremst er alle EØS-midler tatt ut av grunnlaget, samt bistandsmidlene.²⁶ Videre fører Innovasjon Norge hele sitt driftsregnskap inn i en prosjektdimensjon. Selskapet har, i samarbeidet med prosjektet, definert hvilke deler av prosjektporteføljen som helt eller delvis er rettet mot «næringsfremme utland». Øvrige prosjekter er sortert ut av analysegrunnlaget.

I Innovasjon Norge fører samtlige ansatte sine timer i et timeregistreringssystem. Timekodene tilsvarende prosjektkoder. Videre splitter Innovasjon Norge sine driftskostnader i to:

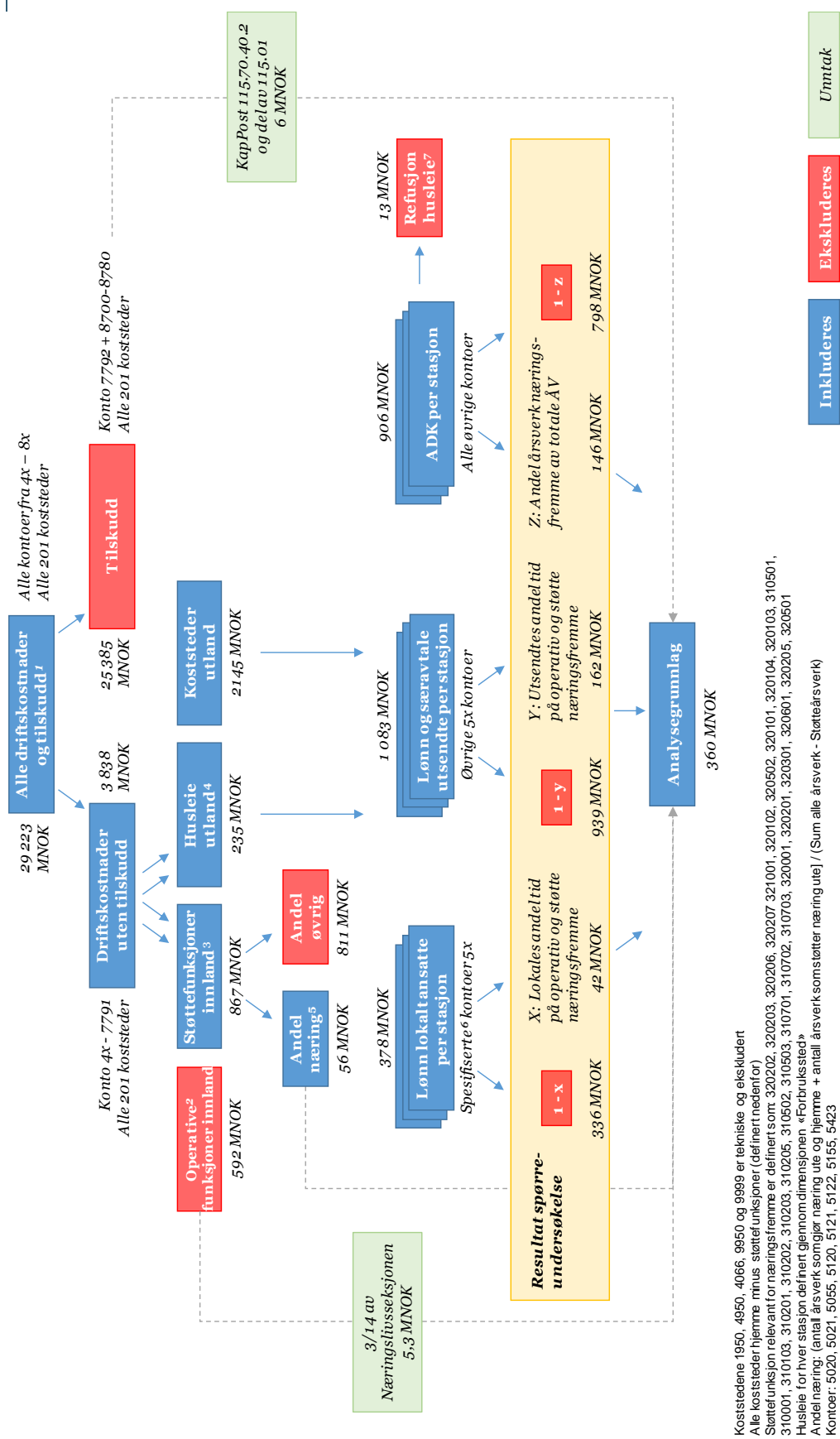
1. Direkte prosjektkostnader
Omfatter blant annet «profilering», «fremmedtjenester», «reisekostnader», som allokeres direkte til prosjektkoder.
2. Indirekte prosjektkostnader.
Omfatter blant annet «lønn» og «teknisk infrastruktur», som grupperes til en kostnadspott som danner grunnlaget for timekostkalkylen til Innovasjon Norge.

Videre blir de indirekte kostnadene allokert ut til prosjekter basert på operativt ansattes timeføring. Det betyr at alle driftskostnader kan sees på gjennom prosjektdimensjonen. Innovasjon Norge har bistått med å identifisere prosjekter som berører «næringsfremme utland» og videre foreslått tilknytning mellom prosjektene og de felles aktiviteter og tjenester innenfor denne områdegjennomgangen. Resultatet er illustrert i Figur 2-7 under. Regnskapene i Innovasjon Norge gjør det også mulig å identifisere eksterne inntektskilder, bl.a. innslag av brukerbetaling, til hvert prosjekt, og dermed til hver aktivitet og tjeneste. Dette har vi benyttet for å kartlegge andelen av Innovasjon Norges ressursbruk som er finansiert av brukere og partnere.

²⁵ Aktivitetene som ble benyttet i undersøkelsen ble definert i samråd med Næringslivsseksjonen og var ikke identiske med virkemiddelkategoriseringen som benyttes i fremstillingen av ressursbruk i gjennomgangen, men lar seg plassere inn i kategoriene som benyttes senere i rapporten. Aktivitetene i undersøkelsen var som følger (med innplassering i kategorier i parentes): *profilering* (profilering/markedsføring), *nettverk og møteplasser* (nettverk), *informasjonsarbeid* (rådgivning), *døråpner* (rådgivning), *aktive diplomatiske forbindelser* (nettverk), *rådgiver i handelspolitikken* (strategiarbeid), *problemløsning* (problemløsning enkeltbedrifter), *politiske besøk og delegasjoner* (delegasjonsbesøk), *koordinering Team Norway* (Team Norway) og *planlegging av fellesprosjekter og forvaltning av næringsfremmemidler* (arrangementer).

²⁶ Formålet med EØS-midlene er at de skal bidra til sosial og økonomisk utjevning i Europa. Som oftest forvaltes midlene av stedlige nasjonale myndigheter, men i enkelte land er det Innovasjon Norge som forvalter midlene på vegne av partnerlandet (dette gjelder næringsutviklings- og innovasjonsprogrammene i Bulgaria og Romania, energiprogrammet i Romania og programmet sosial dialog, trepartssamarbeid og anstendig arbeid i 13 land). Når Innovasjon Norge forvalter midlene betyr det at de utlyser midlene, behandler søknader og tildeler tilskudd. Norske bedrifter kan ikke søke om pengene selv, men de kan være med som prosjektpartner. Partene som søker og styrer prosjektet vil alltid være bedriften i landet EØS-midlene er rettet mot. (Kilde: <https://www.innovasjonnorge.no/no/finansiering/eos-midlene-finansiering-gjennom-samarbeid/>)

Figur 2-6: Tilnærming for å identifisere kostnadsgrunnlag for næringsfremme i UD

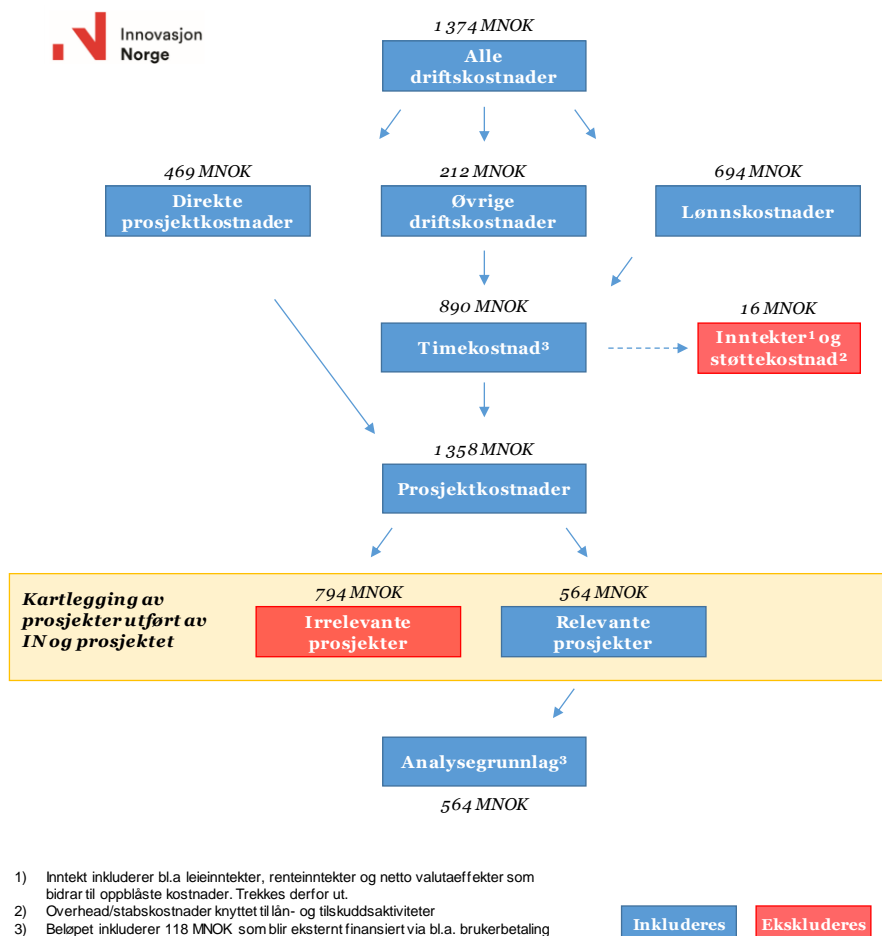


1) Koststedene 1950, 4950, 4066, 9950 og 9999 er tekniske og ekskludert
 2) Alle koststeder hjemme minus støttefunksjoner (definert nedenfor)
 3) Støttefunksjon relevant for næringsfremme er definert som: 320202, 320203, 320206, 320207, 321001, 320102, 320502, 320101, 320104, 320103, 310501, 310001, 310103, 310201, 310202, 310203, 310205, 310502, 310503, 310701, 310702, 310703, 320001, 320201, 320301, 320601, 320205, 320501
 4) Husleie for hver stasjon definert gjennomdimensjonen «Forbrukssted»
 5) Andel næring: (antall årsverk som gjør næring ute og hjemme + antall årsverk som støtter næring ute) / (Sum alle årsverk - Støtteårsverk)
 6) Kontoer: 5020, 5021, 5055, 5120, 5121, 5122, 5155, 5423
 7) Sjømatrådet og IN blir fakturert der de er samlokalisert med UD og LD bærer driftskostnaden

indirekte kostnadene allokert ut til prosjekter basert på operativt ansattes timeføring. Det betyr at alle driftskostnader kan sees på gjennom prosjektdimensjonen. Innovasjon Norge har bistått med å identifisere

prosjekter som berører «næringsfremme utland» og videre foreslått tilknytning mellom prosjektene og de felles aktiviteter og tjenester innenfor denne områdegjennomgangen. Resultatet er illustrert i Figur 2-7 under. Regnskapene i Innovasjon Norge gjør det også mulig å identifisere eksterne inntektskilder, bl.a. innslag av brukerbetaling, til hvert prosjekt, og dermed til hver aktivitet og tjeneste. Dette har vi benyttet for å kartlegge andelen av Innovasjon Norges ressursbruk som er finansiert av brukere og partnere.

Figur 2-7: Definisjon av kostnadsgrunnlag for Innovasjon Norge



Sjømatrådet

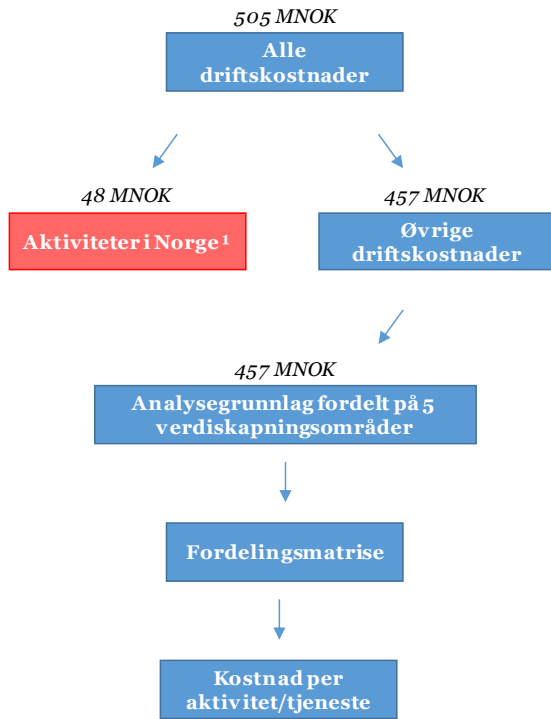
Sjømatrådets arbeid er i hovedsak rettet mot utenlandske markeder. Som følge av dette inngår samtlige driftskostnader, med enkelte mindre unntak, en del av kostnadsgrunnlaget. Unntaket er enkelte kampanjer i Norge, inkludert blant annet kostholdsprogrammet Fiskesprell og kunnskaps- og omdømmeprojektet Laks er viktig.

Sjømatrådet har definert fem verdiskapingsområder for sitt virke. For hver linje i deres resultatrapporten er det utarbeidet en fordelingsnøkkel mot disse fem verdiskapingsområdene. For de største postene («bransjeinvesteringer», «operasjonelle lønnskostnader» og «utekontor») er det imidlertid utarbeidet detaljerte fordelinger basert på henholdsvis aktivitetsnivå og investeringsformål, stillingsbeskrivelser og periodisk timeføring i de enkelte delene av organisasjonen. Alle kostnader har dermed en knytning mot disse verdiskapingsområdene. Videre har Sjømatrådet utarbeidet en fordelingsmatrise som allokterer kostnad fra hvert verdiskapingsområde til en felles kategorisering av aktiviteter og tjenester som vi benytter for alle virkemiddelaktørene i områdegjennomgangen.²⁷

²⁷ Kategoriseringen omtales senere i rapporten, og fremgår av Figur 2-10

Figur 2-8: Definisjon av kostnadsgrunnlag for Norges sjømatråd

NORGES SJØMATRÅD



1) Markedsføring innenlands, «Fiskesprell», «Laks er viktig» og bransjeinvesteringer i Norge

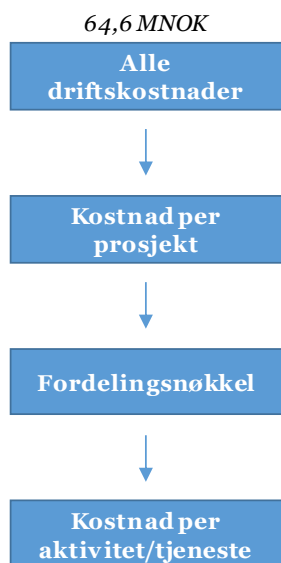
Inkluderes

Ekskluderes

NORWEP

I NORWEP fører samtlige ansatte sine timer i et timeregistreringssystem. Timekodene tilsvarer prosjektkoder. Alle driftskostnader utover lønnskostnader blir også ført i prosjektdimensjonen. NORWEP har derfor, med utgangspunkt i alle prosjekter, selv påtatt seg oppgaven med å sette opp fordelingsnøkkelen fra prosjektene til kategoriseringen av aktiviteter og tjenester som er felles for alle virkemiddelaktørene i gjennomgangen.²⁸

Figur 2-9: Definisjon av kostnadsgrunnlag for NORWEP



2.1.3 Forankring underveis:

Vi har produsert tre delrapporter (prosjektnotater) underveis i arbeidet, med følgende titler «Prosjektnotat 1: Kartlegging av virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet», «Prosjektnotat 2: Systematisering av informasjonsinnhenting og pengestrømmer», og «Prosjektnotat 3: Analyse av virkemiddelapparatet». Disse notatene har dannet grunnlag for kvalitetssikring av vår forståelse hos både virkemiddelaktørene og oppdragsgiverne, i tillegg til at delrapportene har blitt benyttet som utgangspunkt for drøftinger i innspillsmøter med ulike interessentgrupper. Følgende innspillsmøter har blitt gjennomført:

- Innspillsmøte 1: Beskrivelser og funn fra prosjektnotat 1 ble lagt frem og drøftet med representanter fra departementene og virkemiddelaktørene.
- Innspillsmøte 2: Beskrivelser og funn fra prosjektnotat 2 ble lagt frem og drøftet med representanter fra næringslivet og interesseorganisasjoner.
- Innspillsmøte 3: Beskrivelser og funn fra prosjektnotat 3 ble lagt frem og drøftet med representanter fra departementene og virkemiddelaktørene.

I tillegg er det gjennomført egne møter med virkemiddelaktørene, hvor

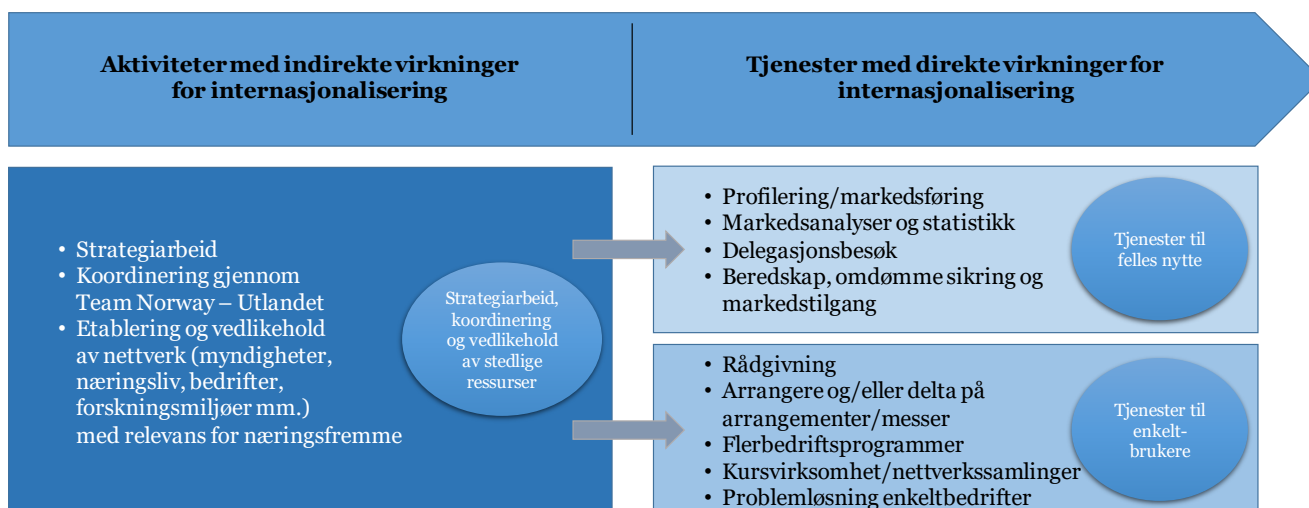
²⁸ Kategoriseringen av aktiviteter omtales i avsnitt 2.2.

2.2 Rammeverk for analysen

2.2.1 Virkemiddelkategorisering

Analysen tar for seg virkemiddelaktørens aktiviteter og tjenester, fordelingen av ressursbruk på disse, og effekten av tjenestene. For å kunne etablere et datasett med observasjoner som kan sammenlignes og stilles opp mot hverandre, er det behov for et rammeverk for kategorisering av virkemiddelaktørens aktiviteter og tjenester. Rammeverket vi har benyttet i denne gjennomgangen skiller mellom aktiviteter som har indirekte virkninger og tjenester som har direkte virkninger for bedriftenes internasjonalisering.

Figur 2-10: Kategorisering av virkemiddelaktørens aktiviteter og tjenester



Aktivitetene med indirekte effekt er det virkemiddelaktørene gjør for å forberede leveransen av de direkte tjenestene, og omfatter strategiarbeid, koordinering i Team Norway og vedlikehold av nettverk. Aktiviteter med indirekte virkninger for internasjonalisering omfatter virkemiddelaktørens grunnarbeid og har gjennom dette en tilretteleggende funksjon. Aktivitetene omfatter arbeid knyttet til blant annet valg og prioritering av lokasjoner og overordnet prioritering av satsninger, aktivitetsområder eller markeder. Andre sentrale aktiviteter er rådgiving i forbindelse med politikktutforminger og norske myndigheters satsninger innenfor næringsfremme, stedlig arbeid innenfor Team Norway og etablering og vedlikehold av stedlig nettverk.

Aktiviteter med direkte virkninger for internasjonalisering omfatter produksjon av tjenester til felles nytte og produksjon av tjenester til enkeltbrukere. Produksjon av tjenester til felles nytte omfatter tiltak som kommer en hel næring eller en gruppe bedrifter til gode. At en bedrift tar disse tjenestene i bruk begrenser ikke mulighetene for at andre kan bruke dem. Profilerings- og markedsføringsaktiviteter er eksempel på aktiviteter som inngår i denne kategorien. Andre eksempler er markedsanalyse og statistikkproduksjon og planlegging og gjennomføring av delegasjonsbesøk.

Produksjon av tjenester til enkeltbrukere er tiltak som er rettet mot en enkeltbedrift eller en avgrenset gruppe bedrifter, for eksempel til et begrenset formål. Tjenester til enkeltbrukere utøves for det meste ved utenriksstasjonene og utekontorene. Aktivitetene omfatter blant annet rådgiving, å arrangere og/eller delta på arrangementer/messer, flerbedriftsprogrammer, kursvirksomhet/nettverkssamlinger og problemløsning for enkeltbedrifter. Denne inndelingen i aktiviteter og tjenester danner utgangspunkt for vurderingen av effekter i kapittel 6.

2.2.2 Strategisk styring av sektorovergripende politikkområder

I denne gjennomgangen gjør vi en vurdering av styringen og samordningen av næringsfremmeområdet. I den forbindelse er det relevant å beskrive noe av bakgrunnen for disse begrepene, og hvordan styring og samordning er ment å fungere.

Den norske sentralforvaltningen kjennetegnes av ministeransvaret og den sektorvise inndelingen i departementer. Sektordepartementene opererer relativt selvstendig, samtidig som det er få og svake samordningsdepartementer. På 1980- og 90- tallet medførte innføringen av mål- og resultatstyring et stort trykk på å forbedre styring og effektivisering av det enkelte forvaltningsorgan. Da fikk den vertikale linjen innenfor hver sektor stor oppmerksomhet. Både i forskningslitteraturen og blant praktikerne i styringsmiljøene i sentralforvaltningen har det de siste 15-20 årene vært en voksende erkjennelse av at ministeransvaret kombinert med sterkt fokus på mål- og resultatstyring har bidratt til å forsterke siloene sentralforvaltningen opererer i. Dette skjer i en tid hvor de politiske og administrative systemene står overfor stadig mer sammensatte og komplekse utfordringer: politikkområder følger ikke etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås.

Områdestrategier (eller «whole-of-government»-tilnærmingen til offentlig sektor) er en arbeidsform som kom som en del av post-NPM²⁹ reformbølgen på 2000-tallet, som et forsøk på å skape en motvekt til silotendensene i offentlig sektor. Områdestrategier handler om å skape synergier på alle forvaltningsnivåer, og fokuserer på felles samfunns mål på tvers av sektorer. Denne metodikken omfatter både selve politikktutforming, men også gjennomføringen som finner sted på det operative nivået.³⁰ Områdestrategier eller horisontal styring, kan defineres som den koordineringen og styringen av et sett med aktiviteter som går på tvers av to eller flere organisatoriske enheter, der enhetene ikke har hierarkisk kontroll over hverandre og der målet er å skape effekter som ikke kan oppnås dersom de organisatoriske enhetene jobber alene. De utformes for å legge til rette for horisontal og vertikal samordning og samhandling, slik at risikoen for fragmentert styring, målkonflikter og overlapp i oppgaveløsningen på tvers av aktører reduseres.

Ved å utforme sektorovergripende strategier og handlingsplaner, legges det til rette for at felles mål ligger til grunn for styringen av virksomhetene. En forutsetning for at sektorovergripende strategier og handlingsplaner skal få innvirkning på den operative oppgaveløsningen, er at målene operasjonaliseres og får innvirkning i styringen av den enkelte virksomhet. Fortrinnsvis bør også virksomhetene som skal jobbe sammen for å oppnå målene i den sektorovergripende strategien samhandle i forbindelse med sine virksomhetsspesifikke strategi- og styringsprosesser, slik at det skjer en koordinering på lavere nivå som sikrer at det ikke oppstår målkonflikter i det operative nivået mellom virksomheter som skal jobbe mot felles mål. Samordningen og samhandlingen må også omfatte læringsløyfen, som innebærer at rapporteringen fra det operative nivået må benyttes til læring og utvikling også på overordnet nivå.

Departementenes virkemidler

En mye brukt inndeling av sentralforvaltningens virkemidler for å oppnå politiske målsettinger, er i kategoriene regulering, finansiering, organisering og informasjonsformidling. Disse virkemidlene vil ha ulik påvirkningskraft på realisering av samfunns mål, blant annet som følge av at de medfører ulik grad av inngripen i innbyggernes rettssfære.

Figur 2-11 Departementenes virkemidler (fargesjattering indikerer grad av inngripen i innbyggernes rettssfære)

Departementenes virkemidler



²⁹ NPM er en forkortelse for «new public management»

³⁰ Lægred og Christensen (2017) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*

Et annet aspekt av sentralforvaltningens virkemidler er utøvelsen av styring. Styring er en viktig del av all politisk virksomhet. Det er gjennom styring at virkemiddelbruken realiseres, og at politiske ideer og visjoner omsettes til samfunnsendringer. Styring kan utføres på ulike måter:

- Lovgivning eller annen regulering: styring gjennom lovregulering innebærer at lovteksten bestemmer hvordan oppgaven skal utføres.
- Økonomi: styring gjennom at det bevilges tilskudd til virksomhet og aktiviteter som understøtter politiske mål.
- Definere formål, oppdrag og oppgaver for forvaltningsorganer: gjennom å definere formål og oppdrag for forvaltningsoppgaver, og gjennom de ordinære styringsprosessene (budsjettprosessen og årshjulet).
- Avtaler: styring gjennom inngåelse av avtaler om at oppgaver skal utføres på vegne av staten. Virksomheten som utfører oppgaven trenger ikke å være en del av staten.

Sentralforvaltningen har også virkemidler som kan benyttes for intern forbedring av oppgaveutførelsen, som eksempelvis teknologiske virkemidler, som innebærer det å ta i bruk ny teknologi som er til støtte for virksomheten. Et annet virkemiddel for intern forbedring er kunnskaps- og kompetanseutvikling hos ansatte. Som regel er det ikke mulig å se isolert på enkelte virkemidler. Regelendringer kan medføre behov for en utvidet eller endret tilsynsorganisering. Innføring av ny teknologi kan kanskje forutsette en endret organisering av forholdet mellom sidestilte enheter for å få bedre samordning, eller teknologien kan legge til rette for nye samarbeidsformer fordi informasjonsutvekslingen effektiviseres.³¹

Organisering som virkemiddel

Et hovedprinsipp for forvaltningen er at den skal være politisk styrbar. Regjeringen og den enkelte statsråd skal ha full instruksjonsmyndighet innenfor de rammene lovgivningen setter. Dette tilsier en klart hierarkisk organisering av forvaltningen med en ubrutt kommandokjede. Denne innretningen av styrings- og ansvarsforholdene kalles den normative hovedmodellen for myndighetsutøvelse.³² Alternativet til den normative hovedmodellen er å tildele forvaltningsorganer en formell uavhengighet til å treffe avgjørelse i enkeltsaker utelukkende på faglig og rettslig grunnlag. Det innebærer å avskjære statsrådets instruksjonsmyndighet. Statsråden vil da være henvist til å styre ved hjelp av lov og forskrift, og ansvaret overfor Stortinget vil være tilsvarende begrenset.

Som en del av NPM-reformene som ble gjennomført i Norge på 1990-tallet, ble en rekke statlige virksomheter gitt større grad av autonomi fra sentralforvaltningen. Både offentlig tjenesteproduksjon og forretningsvirksomhet fikk økt selvstendighet gjennom endringer i tilknytningsform. Disse endringene har dermed svekket den parlamentariske styringskjeden, men lagt til rette for mer markedsstyring av tjenester som tidligere har vært offentlige.³³ Større uavhengighet for forvaltningsorganer medfører også at muligheten for å samordne politikkområder og avvike ulike hensyn svekkes.³⁴ Organisatoriske rammer har konsekvenser for hvordan de ulike samfunnsopdragene løses, ikke minst når det gjelder fastlegging av ulike organers frihetsgrader og ansvar. De to hovedgruppene av tilknytningsformer som det opereres med i dagens system er forvaltningsorganer (som er organisert som en del av forvaltningen) og statlige eide selskaper og stiftelser (som er organisert som egne rettssubjekter). Viktige forskjeller mellom de to gruppene av aktører er deres rettslige status, ansvaret virksomhetene har for finansiering og økonomi, de ansattes status og rettigheter og forholdet til offentlig lov og forvaltningslov.³⁵

I den siste stortingsmeldingen om forvaltningspolitikk³⁶ presiseres det at organisering skal understøtte forvaltningsverdiene demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. I tillegg er sentrale vurderingskriterier som skal ligge til grunn for valg av organisasjonsformer pekt ut. Disse kriteriene er: graden av kompleksitet, grad av rutinisering og standardisering, behovet for kvalitetssikring og kontroll,

³¹ FAD (2012) Organisering av statlig virksomhet – Høringsutkast januar 2012

³² Difi (Rapport 2017:13) *Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer*

³³ Statskonsult (2006: 10) *Utviklingsstrekke i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca. 1990*

³⁴ Christensen og Lægred (2003) *Governmental autonomization and control – the Norwegian way*. Upublisert manus

³⁵ Statskonsult (Rapport 2002:4) *Eksportutvalget for fisk – evaluering av tilknytningsform*

³⁶ St. Meld. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

tidsavhengighet og mulighet for forhåndsplanlegging, grad av innbyrdes eller gjensidige avhengigheter, grad av faglig spesialisering og selvstendighet i oppgaveutførelsen, grad av endringstakt i teknologi og omgivelser.³⁷ Bakgrunnen for at det stilles slike krav til omorganiseringsprosesser er at organisering som virkemiddel kan være svært kraftfullt og bidra til å realisere forvaltningens målsettinger. Samtidig er gevinstene ved omorganisering er ofte overvurderte mens kostnadene gjerne er undervurderte.

2.3 Begreper som benyttes i rapporten

I dette delkapitlet forklarer vi begreper som er sentrale i områdegjennomgangen.

Internasjonalisering: I rapporten bruker vi begrepet internasjonalisering om all aktivitet som bidrar til at norske bedrifter finner utenlandske kjøpere til sine produkter, internasjonale investorer til sine prosjekter eller internasjonale samarbeidspartnere i sine produksjonsprosesser.

Tjenester til felles nytte: Betegnelse på tjenester som hver enkelt bedrift kan ha nytte av uten at dette fortrenger nytten for andre bedrifter. Produksjon av slike tjenester i markedet er ofte preget av gratispassasjerproblematikk, som innebærer at markedet normalt vil produsere for lite av tjenestene i fravær av reguleringer eller annen offentlig involvering.

Tjenester til enkeltbrukere: Betegnelse på alle tjenester hvor hver bedrifts bruk fortrenger kapasitet til å levere samme tjeneste til andre brukere.

Aktiviteter med indirekte virkning for internasjonalisering: Betegnelse på aktiviteter som bidrar til nytte for næringslivet, men hvor aktivitetene legger til rette for produksjon av tjenester med direkte virkning for internasjonalisering.

Tjenester med direkte virkning for internasjonalisering: Betegnelse på tjenester som er utformet for å skape verdi for næringslivet gjennom økt internasjonalisering, uavhengig av andre offentlige tjenesteleveranser. Verdien av tjenestene er likevel avhengig av innsatsfaktorer og andre aktiviteter innenfor virkemiddelapparatet som legger til rette for tjenesteproduksjonen.

Områdestrategier: Den koordineringen og styringen av et sett med aktiviteter som går på tvers av to eller flere organisatoriske enheter, der enhetene ikke har hierarkisk kontroll over hverandre og der målet er å skape effekter som ikke kan oppnås dersom de organisatoriske enhetene jobber alene.

Virkemidler: Begrepet virkemidler brukes på ulike nivåer i denne rapporten. På et overordnet nivå benyttes begrepet om «verktøykassa» sentralforvaltningen kan benytte for å oppnå politiske målsettinger. En vanlig inndeling av virkemidlene på dette nivået er i kategoriene regulering, finansiering, organisering og informasjonsformidling. Vi benytter også det samme begrepet om «verktøykassa» som de ulike aktørene utenriksstasjonene, Innovasjon Norge, NORWEP og Sjømatrådet har til rådighet for å skape de ønskede effektene hos brukerne og i samfunnet. Her benytter vi begrepet som en samlebetegnelse for de produkter og tjenester som leveres.

Tilknytningsform: Begrepet tilknytningsform er definert som den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakten på, det vil si til departement eller Kongen (regjeringen). En viktig prinsipiell forskjell mellom alternative tilknytningsformer går mellom hovedformene forvaltningsorgan, som er organisert som en del av staten, og selskaper og stiftelser, som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Gjennom valg av tilknytningsform fastsettes rammer for de sentrale statlige organenes ansvars- og styringsmuligheter – og motsvarende for den enkelte virksomhetens handlefrihet.

Kategorier for statlig eierskap av selskaper: Staten har plassert eierpostene i selskapene i henhold til fire kategorier, og spesifiserer også statens mål med eierskapet for det enkelte selskap. Dette skal bidra til åpenhet og tydelighet om statens eierskap. De fire kategoriene er: 1) Forretningsmessige mål, 2) Forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontorfunksjoner, 3) Forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål, og 4) Sektorpolitiske mål.

³⁷ FAD (2012) *Organisering av statlig virksomhet – Høringsutkast januar 2012*

Offentlig finansiering: Omfatter all finansiering av virkemiddelbruk som ikke stammer fra frivillige bidrag fra næringslivet. Dette gjelder både ordinær finansiering over statsbudsjettet, departementenes bevilgning av tilskudd til tilknyttede selskaper og stiftelser og finansiering gjennom innkreving av avgift og markedsavgift for fisk og fiskevarer (jf. forskrift om regulering av eksport av fisk og fiskevarer, § 4) som ikke inngår i statsbudsjettet.

Brukerfinansiering: Omfatter alle inntektskilder hvor næringslivet frivillig bidrar med inntekter til virkemiddelaktørene. Dette gjelder både partneravgifter, «in-kind»-bidrag og betaling for bruk av bestemte tjenester.

3 Beskrivelse av virkemiddelapparatet

I dette kapitlet presenterer vi vår kartlegging av virkemiddelapparatet. Først presenteres de tre departementene som har det overordnede ansvaret for de fire hovedaktørene i virkemiddelapparatet. Deretter presenteres de fire hovedaktørene, før de såkalte «randsoneaktørene» presenteres. For departementene og virkemiddelaktørene gis det en beskrivelse av formålet med virksomhetene, hvordan de er organisert og hvordan utviklingen har vært, ressursbruk, samt hvilke tjenester/aktiviteter aktørene utfører. Vi introduserer også «Team Norway», som er ment å være bindeleddet mellom aktørene som jobber med næringsfremme både på departementsnivå og på virkemiddelaktørnivå.

I delkapittel 3.5 gir vi en beskrivelse av hvordan våre nordiske land organiserer og finansierer sitt virkemiddelapparat for næringsfremme i utlandet. Det er særlig Sverige, Danmark og Finlands virkemiddelapparat vi belyser, men vi har også en kort omtale av hvordan Nederland arbeider med næringsfremme i utlandet.

3.1 Departementene

3.1.1 Eksportstrategien «Verda som marknad»

Globale trender, innovasjon og teknologiske framskritt har gjort verden mindre. Eksport og import følger nye handelsmønstre og utviklingen av globale verdikjeder stiller nye krav til kunnskap for å forstå markedene. Strategien «Verda som marknad», som er en strategi for eksport og internasjonalisering ble lansert i september 2017³⁸. Arbeid med å legge til rette for eksport og internasjonalisering er i seg selv ikke nytt, men fikk økt fokus i forbindelse med oljeprisfallet i 2014-2015, og gjennom Meld. St. 27 (2016-2017) «Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende» (industrimeldingen), der det ble påpekt at «oppmerksomheten først og fremst må rettes mot en langsiktig omstilling av norsk økonomi». Formålet med strategien er å fastsette prioriteringer som skal sikre at norske selskaper har gode og konkurransedyktige rammevilkår, slik at de er godt rustet for å møte utfordringer i en tid med omstilling og tøff internasjonal konkurranse.

Målet er at Norge skal styrke og utvikle posisjonen sin som handelsnasjon. Dette skal skje gjennom å:

- Sikre markedsadgang til de eksisterende eksportmarkedene våre og nye eksportmarkeder.
- Tiltrekke utenlandske investeringer til Norge.
- Posisjonere Norge som en ledende nasjon for forskning og innovasjon innenfor områder hvor vi har spisskompetanse, for å utvikle fagmiljøene våre videre og tiltrekke kompetanse til Norge.
- Øke eksporten fra eksisterende eksportnæringer og legge til rette for nye eksportnæringer.
- Effektivisere og målrette virkemiddelapparatet.

«Verda som Marknad» legger vekt på at strategien også skal bidra til at de ulike aktørene som er offentlig støttet og som jobber med å fremme norsk næringsliv i utlandet, blir samlet om en felles overbyggende strategi. Strategien er en oppfølging av industrimeldingen fra 2017. Det er også lagt frem en rekke sektorspesifikke stortingsmeldinger og strategier som adresserer utfordringer som kjennetegner de ulike næringene.³⁹ Strategien skal bidra til å løfte dette arbeidet videre og ut i verden. Det er særlig små og mellomstore bedrifter (SMB-er) som skal nyte godt av tiltakene i strategien. 99 prosent av norske bedrifter har færre enn 100 ansatte, og sammenlignet med større bedrifter har SMB-er svakere forutsetninger for å satse på eksport og

³⁸ Strategien er signert av næringsministeren, fiskeriministeren, utenriksministeren, olje- og energiministeren, klima- og miljøministeren og kunnskapsministeren.

³⁹ Som for eksempel havstrategien, bioøkonomistategien, energimeldinga, globaliseringsmeldinga, reiselivsmeldinga, nordområdestategien og sjømatindustrimeldinga.

internasjonalisering. Disse utgjør derfor en viktig målgruppe for regjeringens arbeid med å styrke Norge som handelsnasjon.

I strategien identifiseres «Team Norway» som bindeleddet mellom aktørene som skal bidra til fremme eksport og internasjonalisering. Formålet med Team Norway-samarbeidet er å bidra til økt verdiskapning gjennom informasjonsutveksling, samordning og koordinert innsats og initiativ. I strategien nevnes flere tiltak som skal iverksettes under Team Norway-paraplyen, som skal bidra til å styrke måloppnåelsen. Tiltakene omfatter samarbeid, kunnskapsdeling og ansvarsavklaring mellom virkemiddelaktørene, et årlig Team Norway-forum for erfaringsutveksling, utarbeidelse av en liste over prioriterte land for samarbeidet, utarbeidelse av profileringsmaterieil, styrking av nærings- og profileringsarbeidet ved utenriksstasjonene og styrking av arbeidet med Team Norway på utenriksstasjonene i prioriterte land.

Strategien tar også for seg utenriksstjenestens ansvar for økonomisk diplomati, og rollen utenriksstjenesten har som døråpner, problemløser og nettverksbygger for næringslivet. I strategien pekes det på at arbeidet med å dra nytte av utenriksstasjonenes førstehåndskunnskap om lokale forhold, og tilgang til nettverk og myndigheter i gjeldende land skal videreføres og videreutvikles, i tillegg skal utenriksstjenesten legge ytterligere vekt på næringslivets behov og interesser i spørsmål om lokalisering av og ressursfordeling mellom stasjoner.

3.1.2 Utenriksdepartementet

Målsettinger for departementets arbeid med næringsfremme i utlandet

Den overordnede målsettingen for utenriksstjenesten vedtas av Stortinget i behandling av Prop. 1 S. Her fremgår det blant annet at norsk utenriksstjeneste skal være et instrument for å fremme norske næringsinteresser og kompetansemiljøer i utlandet, og at utenriksstasjonene er «initiativtagere, døråpner, problemløser og nettverksbyggere».

I Strategi 21⁴⁰ fremgår de strategiske målene for utenriksstjenesten for årene 2018-2021. Ett av de strategiske målene er at utenriksstjenesten skal gi relevant støtte til norsk nærings- og kulturliv i utlandet. Det presiseres at utenriksstjenesten i samarbeid med norsk næringsliv skal bidra til å fremme norske økonomiske interesser internasjonalt gjennom lokalkunnskap, kulturforståelse og kontaktnett.

UD og utenriksstasjonene definerer årlig strategiske målsettinger i sine virksomhetsplaner. Hvor mye hver utenriksstasjon arbeider med næringsfremme varierer. Generalkonsulatene har næringsfremme som et av sine hovedmål, mens for eksempel Norges faste delegasjon til NATO i Brussel ikke har næringsfremme i sin oppgaveportefølje. Flere stasjoner har arbeid med næringsfremme som et av sine hovedmål.

Styring og organisering

Som fagdepartement er Utenriksdepartementet saksforberedende og utøvende organ for utenrikspolitiske saker, for utenriksøkonomiske spørsmål og utviklingssaker. Utenriksdepartementet har også en viktig samordnende og rådgivende funksjon overfor andre departementer og statsinstitusjoner, ettersom utenriksministeren har det øverste ansvaret for å tilrettelegge, samordne og iverksette norsk utenrikspolitikk. En av utenriksstjenestens viktigste oppgaver er å fremme norske næringsinteresser internasjonalt. Utenriksdepartementet er i en særstilling blant departementene når det kommer til arbeid med næringsfremme i utlandet, fordi det både er et departement og gjennom utenriksstasjonene en virkemiddelaktør. Selv om utenriksstjenesten utgjør én integrert enhet, behandles den i områdegjennomgangen todelt; som departement og gjennom utenriksstasjonene som virkemiddelaktør. Utenriksdepartementets og utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme er hjemlet i lov om utenriksstjenesten (utenriksstjenesteloven).

I departementet er det hovedsakelig avdeling for økonomi og utvikling ved *næringslivsseksjonen* som jobber med næringsfremme. Dette arbeidet omfatter blant annet støtte og rådgivning til utenriksstasjonene i forbindelse med deres arbeid med bistand til norsk næringsliv i utlandet, organisering av næringslivsseminar

⁴⁰ «Strategi 21» er UD's virksomhetsstrategi for perioden 2018-2021.

og arrangementer i samarbeid med eksterne partnere ved innkommende politiske besøk og bistand til landansvarlige i departementet i forbindelse med andre henvendelser fra næringslivet

Styringen av arbeidet med næringsfremme ved utenriksstasjonene finner sted gjennom virksomhetsplanprosessen. Hensikten med planleggingsprosessen er å etablere klare og tydelige mål og resultatkrav for utenriksstasjonenes oppgaver innenfor gjeldende rammer. Styringen av arbeidet med næringsfremme på utenriksstasjonene ivaretas ved at næringslivsseksjonen bidrar med innspill og styringssignaler til virksomhetsplanene for alle utenriksstasjoner som har næringsfremme i sin portefølje. NFD bistår også UD i arbeid med å gi styringssignaler gjennom virksomhetsplanprosessen. Fem utenriksstasjoner er direkte underlagt næringslivsseksjonen, fordi de har et særskilt ansvar for arbeid med næringsfremme: generalkonsulatene i Mumbai, Rio de Janeiro, Houston, New York og San Fransisco.

Ressursbruk

Næringslivsseksjonen hadde i 2017 14 ansatte og samlet kostnad på ca. 20 MNOK justert for tilskudd. Arbeidet med næringsfremme utgjør omlag 3 årsverk av seksjonens ansatte. Samlet kostnad i 2017 var på 5,4 MNOK. Dette inkluderer seksjonens pådrag av støttefunksjoner.

Utenriksstasjonene søker om midler til næringsfremmearbeid gjennom virksomhetsplanen⁴¹. Næringslivsseksjonen mottar og vurderer søknadene, og tildeler midler til prosjekter i samsvar med gjeldende regelverk for ordningen, eventuelle politiske prioriteringer og innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammer. I 2017 søkte utenriksstasjonene om til sammen 10,7 MNOK til næringsfremmeprosjekter, og det ble fordelt 5,98 MNOK til utenriksstasjonene (Kap. 115 post 70 Næringsfremme). Seksjonen har løpende dialog med utenriksstasjonene i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene. Seksjonen bidrar med innspill og kontakter ved behov og mottar rapport når prosjekter og annet næringsfremmearbeid er gjennomført.

3.1.3 Nærings- og fiskeridepartementet

Målsettinger for departementets arbeid med næringsfremme i utlandet

Nærings- og fiskeridepartementet har utarbeidet et mål bilde for deres arbeid, med et hovedmål om å skape «størst mulig verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer». Delmål tre i målbildet, retter seg særlig mot arbeidet med næringsfremme i utlandet, og angir at departementet skal jobbe for at Norge har «bedrifter som lykkes i internasjonale markeder».

Nærings- og fiskeridepartementet har lagt frem flere meldinger og strategier som berører spørsmål relatert til næringsfremme de senere årene. Eksempelvis:

- «Opplev Norge - unikt og eventyrlig», Meld. St. 19 (2016-2017) som ble lagt frem i 2017 og som presenterer regjeringens politikk for en bærekraftig og lønnsom reiselivsnæring.
- «Industrien - grønnere, smartere og mer nyskapende», Meld. St. 27 (2016-2017) ble lagt frem i 2017 og presenterer regjeringens politikk for industrien.
- «Regjeringens havstrategi: Ny vekst, stolt historie» (plan/strategi datert 23.03.2017) som presenterer regjeringens strategi for havnæringene.
- «En konkurransekraftig sjømatindustri», Meld. St. 10 (2015-2016) som ble lagt frem i 2015 og som inneholder tiltak som skal bidra til å styrke konkurransekraften til sjømatindustrien i Norge.

Styring og organisering

Nærings- og fiskeridepartementet utøver statens eieransvar for Innovasjon Norge og Sjømatrådet. I tillegg er stiftelsen DOGA også tilknyttet NFD. Departementet utformer oppdragsbrev til Innovasjon Norge, og har i tillegg et koordinerende ansvar med hensyn til oppdragsbrev fra andre departementer til Innovasjon Norge. I

⁴¹ Utenriksstasjonene søker også om NPR-midler som omtales under NFD.

tillegg er departementet eierdepartement for statens andel av eierskapet til Innovasjon Norge (51 %). Eierne utøver myndigheten i selskapet i foretaksmøtet.

Departementet er også eier av Sjømatrådet. Sjømatrådet er organisert som et AS hvor fiskeriministeren formelt sett er selskapets generalforsamling og utnevner styret, men i realiteten delegeres dette ansvaret til NFD. Sjømatrådet finansieres av sjømatnæringen gjennom en årsavgift for sjømateksportører, og mottar ikke tildelingsbrev fra NFD.

NFD utformer tilskuddsbrevet til DOGA med mål og prioriteringer for driftsåret. NFD avholder to årlige styringsmøter med stiftelsen, og stiftelsen rapporterer til departementet i henhold til rapporteringskalenderen som følger tilskuddsbrevet. Videre er det NFD som utpeker fem av de seks styremedlemmene i stiftelsen.

I tillegg bidrar NFD med innspill og styringssignaler i samarbeid med næringslivsseksjonen i Utenriksdepartementet til utenriksstasjonenes virksomhetsplaner.

Arbeidet med næringsfremme i NFD er lagt til Seksjon for internasjonalt næringsfremme. Innen næringsfremme har seksjonen ansvaret for blant annet profilering av norsk næringsliv internasjonalt, inkludert deltakelse på verdensutstillinger, og for fremme av sjømateksporten, oppfølging av Norges Sjømatråd og markedsavgiften for sjømat. Andre oppgaver omfatter tildeling av nærings- og profileringsmidler til utenriksstasjonene, faglig oppfølging av Innovasjon Norges virkemidler for internasjonalisering, koordinering av Team Norway-samarbeidet og koordinering av departementets arbeid med samfunnsansvar og omdømme. Seksjonen har ansvar for å koordinere og tilrettelegge for næringsministerens og fiskeriministerens internasjonale reiser, samt tilrettelegge for næringslivsdelegasjoner ved statsbesøk og offisielle besøk.

NFD har utsendte spesialråder i Brussel (1), London (1) og Washington (1).

Ressursbruk

I 2017 hadde NFD omlag 12 årsverk som jobbet med oppgaver som faller inn under næringsfremme i utlandet.

Nærings- og fiskeridepartementet stiller årlig midler til disposisjon for næringslivsaktiviteter ved utenriksstasjonene, strategiske prosjekter for internasjonalisering og til eventuell norsk deltakelse på verdensutstillinger. Dette er ment å fungere som et supplement til den ordinære virksomheten til virkemiddelapparatet, i markeder og innenfor sektorer der norsk næringslivs langsiktige muligheter er spesielt framtreddende. Utenriksstasjonene søker departementet om nærings- og profileringsmidler (NPR) under Kap. 940, post 21. Internasjonaliseringstiltak til gjennomføring av næringslivsaktiviteter.

I 2017 ble det satt av 8 MNOK til nærings- og profileringsarbeid ved utenriksstasjonene. Det ble gjennomført 2 søknadsrunder, en for hvert halvår med 4 MNOK i hver runde. Det var betydelig færre søknader for andre halvår sammenlignet med første halvår. 66 stasjoner søkte om totalt 19 644 875 kroner, til 241 prosjekter. For 2017 fikk 45 stasjoner godkjent til sammen 160 prosjekter. Ifølge UD's regnskap benyttet utenriksstasjonene 6 101 242 kr fra NPR-midler i 2017.⁴²

3.1.4 Olje- og energidepartementet

Målsettinger for departementets arbeid med næringsfremme

Olje og gass er den viktigste eksportvaren for norsk økonomi. Hovedmålet i petroleumpolitikken er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass i et langsiktig perspektiv. I Prop. 1 S (2017 – 2018) for Olje- og energidepartementet fremkommer det at regjeringen ønsker å trygge arbeidsplasser og å bidra til omstilling og internasjonalisering av leverandørindustrien som arbeider opp mot petroleums- og energimarkedene.

Meldingen «Kraft til endring», lagt frem av regjeringen ved Olje- og energidepartementet i 2016 gir en bred gjennomgang av utviklingstrekk, status og perspektiver for den innenlandske energiforsyningen i Norge, herunder også den næringsmessige betydningen.

⁴² Prosjektene ble tildelt 7 283 500 kroner. Faktisk belastning ved slutten av regnskapsåret 2017 var 6 101 242 kroner. Vi er ikke kjent med hvorvidt midler har blitt overført mellom regnskapsårene 2016-2017 eller 2017-2018.

I Prop. 1 S 2018–2019 for Olje- og energidepartementet fremkommer det at bevilgningen til NORWEP er en viktig del av regjeringens arbeid med å sikre sysselsetting, omstilling og grønn vekst, og skal bidra til at energinæringene hevder seg i internasjonale markeder som er i vekst. Målet er å styrke det langsiktige grunnlaget for verdiskaping og sysselsetting i norskbaserte energinæringer gjennom fokusert internasjonal virksomhet.

Styring og organisering

Stiftelsen NORWEP sorterer under OED, og departementet utformer det årlige tildelingsbrevet til stiftelsen. Styringsrelasjonen til NORWEP ivaretas av seksjon for internasjonalisering og industri, som utformer den delen av budsjettproposisjonen som omhandler NORWEP.

Departementet ivaretar videre en rekke andre næringsfremmeoppgaver, som blant annet:

- Oppfølging av MoU-er⁴³ og andre samarbeidsavtaler innen energisektoren
- Innhenting av bransje- og markeds kunnskap
- Opprettholdelse av tett kontakt med energinæringene, både selskaper og organisasjoner

Departementet har utsendte energiråder på ambassaden i Washington (1), ved EU-delegasjonen i Brussel (1), og ved OECD-delegasjonen i Paris som dekker IEA (1). Energirådene rapporterer både til Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet. Energiråder er plassert på utenriksstasjoner som er sentrale for Norge med tanke på energisektoren. Energiråden dekker alle sider av energisamarbeid, herunder også næringsfremme og formidling av norsk energipolitikk

Ressursbruk

Seksjon for internasjonalisering og industri hadde i 2017 omlag 4-5 ansatte som jobbet med næringsfremme i utlandet. I 2017 var støtten fra OED til NORWEP på 34,2 MNOK.

3.2 Virkemiddelaktørene

3.2.1 Utenriksstasjonene

Målsettinger for utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme

Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene utgjør Norges utenriktjeneste. Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene har dermed samme målsetting for å fremme norsk næringsliv i utlandet. Som beskrevet i kapittel 3.1.2 om Utenriksdepartementet er et av de strategiske målene for utenriktjenesten at den skal gi relevant støtte til norsk nærings- og kulturliv i utlandet. Dette er operasjonalisert i Strategi 21 ved et mål om at utenriktjenesten skal fremme norske økonomiske interesser internasjonalt gjennom lokalkunnskap, kulturforståelse og kontaktnett.

Organisasjon

Utenriksstasjonene inngår sammen med Utenriksdepartement organisatorisk som en del av utenriktjenesten, og virksomheten er regulert i lov om utenriktjenesten (utenriktjenesteloven). Som utenriksstasjon regnes ambassade, konsulær stasjon, fast delegasjon eller annen utenriksrepresentasjon som opprettes av Kongen eller departementet.⁴⁴ Utenriktjenesten er representert i alle verdensdeler. Norge har 99 utenriksstasjoner med utsendt personell og har diplomatiske forbindelser med 187 land, og er representert med stedlig diplomatisk/fagkonsulært nærvær i 83 av disse landene.

⁴³ MoU er en forkortelse for Memorandum of understanding.

⁴⁴ Lov om utenriktjenesten; LOV-2015-02-13-9

Ressursbruk

Samlet er det 1 632 årsverk som er tilknyttet utenriksstasjonene. Av disse er ca 602 årsverk utsendte og spesialutsendinger ressurser fra Norge og 1 030 lokalt ansatte.⁴⁵ Det er en mindre andel av de ansatte ved utenriksstasjonene som har næringsfremme som sin hovedoppgave. Utenriksstasjonene oppgir gjennom deres spørreundersøkelse at rundt 122 årsverk (utsendte og lokalt ansatte) ved utenriksstasjonene jobber aktivt med næringsfremme.⁴⁶

Utenriksstasjonene har anledning til å søke departementet om å motta næringsfremmemidler. Disse midlene skal brukes til fremme norsk næringsliv gjennom ulike profileringstiltak. Næringsfremmemidlene har ligget på mellom 8-10 MNOK i årene mellom 2014-2016. I 2017 var potten på om lag 7,5 MNOK.⁴⁷ I tillegg kan utenriksstasjonene søke om midler fra NFD til næringslivsaktiviteter ved utenriksstasjonene og strategiske prosjekter for internasjonalisering.

Dersom en ser avsatte næringsfremmemidler i sammenheng med kostnader knyttet til utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme, gir det en estimert kostnad på 360 MNOK for 2017.⁴⁸ Kostnadene knyttet til utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme er beregninger basert på reelle kostnader for de aktuelle stasjonene i 2017, og inkluderer både lønnsutgifter, særavtalen og andre driftskostnader.

Organisatoriske endringer av nyere dato

Utenriksstasjonene har gjort følgende organisatoriske endringer i utenriksstasjoner de senere årene:

- I 2013: Utenriksstasjonene i Tripoli (Libya), Asmara (Eritrea) og Caracas (Venezuela) ble lagt ned. Utenriksstasjon i Bogota (Colombia) ble opprettet. Utenriksstasjonen i Yangon (Myanmar) fikk endret status fra ambassadekontor til fullverdig ambassade.
- I 2014: Utenriksstasjonene i La Paz (Bolivia) og Bujumbura (Burundi) ble lagt ned.
- I 2015: Generalkonsulat ble opprettet i Mumbai (India), og det ble opprettet en ambassadeseksjon i Kinshasa (Den demokratiske republikken Kongo).
- I 2016: Utenriksstasjonene i Astana (Kazakhstan), Sofia (Bulgaria), Harare (Zimbabwe), Lusaka (Zambia) og Guatemala city (Guatemala) ble lagt ned.
- I 2017: Utenriksstasjonen i Bamako (Mali) ble opprettet.

Prosessene rundt opprettelser og nedleggelse av stasjoner er ifølge departementet ikke ensartede. Spørsmål om tilstedeværelse er en del av budsjettprosessen. Prioriteringer i budsjettprosessen var bakgrunnen for de fem nedleggelsene som ble gjennomført i 2016. I andre tilfeller følger endringene av andre typer politiske prioriteringer, som eksempelvis opprettelsen av Bamako i 2017.

Aktiviteter og virkemidler for næringsfremme i utlandet

Når vi videre omtaler utenriksstasjonenes virkemidler for næringsfremme i utlandet, er det viktig å være bevisst på skillet mellom UDs arbeid hjemme i Norge og utenriksstasjonenes arbeid i de stedlige markedene. UD i Norge har ansvar for flere strategiske funksjoner innen næringsfremme. Utenriksstasjonene er en sentral del av infrastrukturen for fremme av norsk næringsliv i utlandet. UD i Norge sitt strategiske arbeid er avhengig av informasjon og innspill fra utenriksstasjonene, og utenriksstasjonenes arbeid er tilsvarende avhengig av støtte fra UD i Norge.

Det er også viktig å presisere at landskapet som utenriksstasjonene opererer i varierer fra sted til sted. Dette medfører at arbeidet som gjøres på næringsfremmefeltet ved de ulike utenriksstasjonene kan variere mye fra

⁴⁵ Kilde: Uttrekk fra SAP per januar 2018, oversendt fra UD

⁴⁶ Da ser man bort fra næringsårsverkernes pådrag av årsverk relatert til støttefunksjoner.

⁴⁷ I henhold til regnskapsdata ble omlag 6 MNOK bevilget til utenriksstasjonene i 2017.

⁴⁸ Dette estimatet er utarbeidet ved hjelp av en kombinasjon av UDs regnskapstall for 2017 og en spørreundersøkelse til utenriksstasjonene om tidsbruk på næringsfremme-aktiviteter og andre støtteaktiviteter.

stasjon til stasjon. Dette innebærer at noen av aktivitetene som er nevnt kan være svært sentrale for enkelte stasjoner, mens de er mindre relevante for andre stasjoner.

Utenriksstasjonenes aktiviteter innenfor strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser

Aktiviteter innenfor dette området omfatter blant annet strategiarbeid, strategisk rådgivning og innspill til norske myndigheter, samhandling og koordinering av Team Norway, samt forvaltning av stedlige nettverk. En viktig del av utenriksstasjonenes arbeid innenfor dette området skjer gjennom styringsdialogen med departementet og utviklingen av utenriksstasjonenes virksomhetsplaner. Utenriksstasjonene gir innspill og informasjon til norske myndigheter om strategiske valg og satsinger, men i hovedsak jobber utenriksstasjonene med rådgiving i forbindelse med politikktutforming. UD samarbeider med NFD om utvikling av området næringsfremme i utlandet og utenriksstasjonene kartlegger løpende opplevde handelshindre som norsk næringsliv opplever i utlandet. Det gjøres også strategiarbeid knyttet til tilstedeværelsen i utlandet. Arbeidet omfatter utfasing av stasjoner som legges ned og etablering av nye utenriksstasjoner.

Utenriksstasjonene fungerer som «døråpnere» for norsk næringsliv. Det innebærer at de legger til rette for at norske bedrifter får tilgang til stedlige bedrifter/myndighetsrepresentanter/miljøer som de ellers ikke ville fått tilgang til. I tillegg benyttes utenriksstasjonenes stedlige nettverk og kompetanse om det lokale næringslivet til å koble bedrifter/miljøer som kan ha nytte av å møte hverandre.

Utenriksstasjonene planlegger og koordinerer arbeidet i Team Norway på tjenestestedet. I det ligger det å invitere til felles planleggingsmøter og å utarbeide virksomhetsplaner. Ambassadøren eller generalkonsulen leder planprosessen for neste driftsår, og sender søknader om prosjektmidler til UD og NFD. I tillegg søker utenriksstasjonene om midler fra UD og NFD til fellesprosjekter i Team Norway knyttet til næringsfremme. Utenriksstasjonene forvalter midlene og rapporterer til departementet om bruken av midlene.

Utenriksstasjonene bidrar også til at felles prosjekter innad i Team Norway igangsettes og stiller med lokaler som kan være arena for arrangementer initiert av andre virkemiddelaktører.

Utenriksstasjonene bruker mye tid på å etablere og vedlikeholde et nettverk av kontakter lokalt. Dette nettverket kan benyttes til å bistå bedrifter og næringer i en internasjonaliseringsprosess. Videre er en viktig del av utenriksstasjonenes arbeid med å vedlikeholde stedlige nettverk å opprettholde aktive diplomatiske forbindelser. Dette gjøres for å sikre stabilitet rundt handelsmessige forhold, samt rettfærdige rammebetingelser for norske aktører i det stedlige markedet. Ved etablering av utenriksstasjoner i nye markeder medgår det også tid og ressurser til å etablere den fysiske infrastrukturen.

Utenriksstasjonenes produksjon av tjenester til felles nytte

Utenriksstasjonenes profileringsaktiviteter skjer både gjennom tiltak sentralt (norgesportalen, sosiale medier) og tiltak som skjer lokalt ved den aktuelle utenriksstasjon. For eksempel invitasjoner til arrangementer i embetsboligen der utenriksstasjonen vedlikeholder nettverk og profilerer norsk næringsliv for stedlige myndigheter og større lokale næringsinteresser. Gjennom stedlig myndighetskontakt vil det for eksempel være mulig for ambassadøren eller generalkonsulen å bruke sin posisjon og sitt nettverk til å sikre deltakelse fra relevante myndighetspersoner til arrangementer. Dette er en viktig del av utenriksstasjonens profilering og merkevarebygging av Norge. Utenriksstasjonene koordinerer og samarbeider med de andre virkemiddelaktørene om felles arrangementer og delegasjonsbesøk. Utenriksstasjonene har ansvar for forberedelsene til og gjennomføringen av en rekke politiske besøk med eller uten medfølgende næringslivsdelegasjon som har næringsfremme som et av sine mål.

Utenriksstasjonenes produksjon av tjenester til enkeltbrukere

Innenfor dette området bidrar utenriksstasjonene innen arrangementer som holdes av andre virkemiddelaktører eller på arrangementer der det norske næringsliv selv tar initiativ. Representanter fra utenriksstasjoner deltar også på enkelte messer dersom det er behov for det.

Stasjonene bistår næringslivet gjennom informasjonsinnhenting, rapportering og deling av informasjon om land- og politisk risiko, relevante bestemmelser og regelverk, samt markedsmuligheter i det aktuelle tjenesteområdet. Dette arbeidet skjer enten etterspørselsbasert ved at norske aktører henvender seg til

utenriksstasjonene for å få relevant informasjon eller ved at representanter fra utenriksstasjonene holder presentasjoner på arrangement i regi av handelskamre/-foreninger eller andre virkemiddelaktører.

Utenriksstasjonene formidler også skriftlig informasjon til UD og NFD om den stedlige samfunnsutviklingen.

En annen viktig funksjon utenriksstasjonene har er å være døråpner og å delta på arrangementer i regi av andre virkemiddelaktører, handelskamre eller andre relevante aktører. Her bidrar også ofte utenriksstasjonene med innhold. Utenriksstasjonene låner ofte bort egen infrastruktur slik at arrangementene skal ha størst mulig gjennomslagskraft.

Utenriksstasjonene kan bistå norske bedrifter som havner i krevende situasjoner med lokale myndigheter eller lokalt næringsliv. Utenriksstasjonene gir også bistand til norske bedrifter, eller trekker på sitt nettverk i det stedlige markedet eller hjemme i Norge for å etablere dialog mellom de involverte partene.

3.2.2 Innovasjon Norge

Målsettinger for Innovasjon Norges arbeid med næringsfremme

I henhold til formålsparagrafen i lov om Innovasjon Norge, er selskapets formål å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. I oppdragsbrevet for 2017 fra Nærings- og fiskeridepartementet til Innovasjon Norge angis et hovedmål og tre delmål for virksomheten, i tillegg til det lovfestede formålet:

Hovedmål: Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter.

Delmål:

1. Flere gode gründere
2. Flere vekstkraftige bedrifter
3. Flere innovative næringsmiljøer

Internasjonalisering av norsk næringsliv har ikke en tydelig plass i den overordnede målstrukturen for Innovasjon Norge. I oppdragsbrevet fra NFD til selskapet for 2017 fremgår det likevel at departementet forventer at internasjonalisering som virkemiddel skal benyttes for å understøtte måloppnåelse på de overordnede målene, for eksempel ved at det påpekes at «Bedrifter med stort eksportpotensial skal stimuleres til å utnytte muligheter som finnes utenfor Norge gjennom programmer som bidrar til å fremme eksport, internasjonalisering og internasjonalt teknologisamarbeid». Det påpekes også at midlene som tildeles for å bidra til flere innovative næringsmiljøer skal benyttes til «å stimulere til mer innovative, dynamiske og internasjonalt orienterte næringsmiljøer (...)».⁴⁹

I vedtektene til selskapet fremgår ansvaret for å bidra til internasjonalisering mer tydelig enn i den overordnede målstrukturen. Vedtektenes § 4 *virksomheten* lyder som følger:

Innovasjon Norge har som formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

For å fremme selskapets formål kan selskapets midler brukes til:

1. Finansiering, herunder tilskudds-, låne-, garanti-, og egenkapitalordninger
 2. Rådgivning og kompetansehevende tiltak
 3. Nettverk og infrastruktur
 4. Profilering av norsk næringsliv i utlandet
- (...)

⁴⁹ NFD (2017) Oppdragsbrev til Innovasjon Norge

Organisasjon

Selskapet ble opprettet i 2004 og er organisert som et statlig særlovsselskap. Selskapet eies av staten ved Nærings- og fiskeridepartementet (51 %) og fylkeskommunene (49 %), og virksomheten er regulert i "Lov om Innovasjon Norge". Selskapet er et kategori 4-selskap med sektorpolitiske formål.⁵⁰

Selskapet har hovedkontor i Oslo og tilstedeværelse med lokale kontorer i alle norske fylker.

Distriktskontorenes rolle er å jobbe med gründere, etablerte bedrifter og næringsklynger i distriktet for å utløse økt verdiskaping i det lokale næringslivet. Alle distriktskontorene skal samarbeide med utekontor i markeder som er relevante for det lokale næringslivet. I 2017 ble det etablert internasjonalsiseringsrådgivere ved hvert distriktskontor. Disse har et særskilt ansvar for å fokusere på bedriftenes internasjonalsisering.

Distriktskontorene har også egne klyngerådgivere, som fungerer som bindeledd til klyngene. Eksportsenteret, som er lokalisert i Oslo har spisskompetanse innenfor handelstekniske spørsmål og tilbyr veiledning til bedrifter.

I utlandet har Innovasjon Norge kontorer ved følgende lokasjoner: Belgia, Bulgaria, Danmark, Finland, India, Italia, Kenya, Polen, Russland, Spania, Sverige, Sør-Korea, Tyskland, USA (New York, Washington DC, Houston, San Fransisco), Brasil, Canada, De Forente arabiske Emirater, Frankrike, Indonesia, Japan, Kina, Nederland, Romania, Singapore, Storbritannia, Sør-Afrika, Vietnam.⁵¹

Ressursbruk

I 2017 ble det over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett bevilget 515 MNOK til Innovasjon Norges arbeid med reiseliv, profilering og kompetanse. Dette omfatter Innovasjon Norges arbeid med markedsføring av Norge som reisemål i utlandet og en stor del av Innovasjon Norges internasjonale virksomhet. En gjennomgang av det finansielle regnskapet kombinert med prosjektregnskapet for 2017 viser at de samlede driftskostnadene for Innovasjon Norges arbeid med næringsfremme i utlandet var på 564 MNOK i 2017. Dette inkluderer ca 118 MNOK brukerfinansiering.

Innovasjon Norge finansierer også teknologiutsendinger til samarbeidsland innen forskning og utdanning sammen med Forskningsrådet. Dette er inkludert i kostnadsgrunnetlaget.

Innovasjon Norge har oppgitt at de har 157 ansatte fordelt på sine 34 utekontorer i 29 land. Innovasjon Norge har oppgitt at om lag 145 av de 157 medarbeiderne som er stasjonert på utekontorene har næringsfremme som sin hovedoppgave. Omlag 100 medarbeidere jobber med eksportfremme (Export Norway), om lag 40 jobber med reiseliv (Visit Norway) og om lag fem medarbeidere har ansvar for å tiltrekke investeringer til Norge (Invest in Norway).⁵²

Organisatoriske endringer av nyere dato

Hvert fjerde år gjennomfører Innovasjon Norge en evaluering av om selskapet er til stede i de mest relevante markedene.⁵³ Kriteriene Innovasjon Norge oppgir å benytte for å vurdere sin internasjonale tilstedeværelse er: Norsk næringslivs potensiale i og interesse for det aktuelle markedet, og i hvilken grad Innovasjon Norge vil utgjøre en forskjell for våre viktigste målgrupper ved å være til stede i de aktuelle markedene.⁵⁴ Forslag til nedleggelse og opprettelse av utekontorer sendes ifølge Innovasjon Norge på høring til Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet før beslutning fattes. En slik evaluering av lokasjoner ble sist gjennomført i 2016. Utfallet ble da at kontorene i Istanbul (Tyrkia), St. Petersburg (Russland) og Kuala Lumpur

⁵⁰ Hentet fra forvaltningsdatabasen (NSD), 23.10.2018.

⁵¹ Kontorene i Polen, Bulgaria og Romania finansieres hovedsakelig med EØS-midler. Disse kontorene og EØS-midlene holdes utenfor områdejennomgangen fordi budsjettmidlene er bundet opp i en folkerettslig forpliktende avtale. Brussel er et «kunnskapskontor» som jobber med EUs rammeprogram «Horisont 2020», og disse midlene holdes følgelig også utenfor gjennomgangen. Kontoret i Kenya og Sør-Afrika finansieres delvis over midler bevilget fra bistandsbudsjett via Norad. Bistandsmidler ligger også utenfor områdejennomgangens mandat. De øvrige kontorene har næringsfremme som sin hovedoppgave.

⁵² Innovasjon Norge har omlag 4 årsverk som er Teknologiutsendinger og omlag 10 årsverk som forvalter EØS-finansieringsordningene.

⁵³ «Visit Norway» sin virksomhet omfattes ikke av denne gjennomgangen.

⁵⁴ Kriteriene som benyttes er definert av Innovasjon Norges eiere og oppdragsgivere og sendes på høring til Utenriksdepartementet

(Malaysia) ble lagt ned, i tillegg til at aktiviteter knyttet til næringsfremme i Baltikum ble faset ut. I tillegg avvirket Innovasjon Norge stringeravtaler⁵⁵ med konsulenter i Thailand/Myanmar, Midtøsten og Baltikum. Samtidig ble det besluttet å opprette nye kontorer i München (Tyskland) og Dubai (UAE). Selskapet styrket også bemanningen på enkelte kontorer i Europa (herunder Stockholm, Danmark og Paris) og Asia (Kina) og USA (San Fransisco).

I tillegg til vurdering av norsk næringslivs potensiale og interesse legger nye oppdrag føringer for Innovasjon Norges tilstedeværelse ute.⁵⁶ I perioden 2010 og frem til i dag har antall årsverk ved utekontorene blitt redusert fra 195 til 157. Den største nedgangen i årsverk skjedde i 2010 som følge av omfattende budsjettkutt for hele Innovasjon Norge. Bemanningsreduksjonen skjedde i alle regioner, men Europa fikk brorparten av reduksjonen (med 27 årsverk). I perioden 2011 til 2016 ble det gjennomført enkelte mindre endringer: to nye kontorer ble etablert i Midtøsten og Afrika. Disse etableringene ble mulig gjennom reduksjon på kontorene i USA og Brasil.

Når det gjelder selskapets arbeid med næringsfremme, trekker Innovasjon Norge selv frem tre hovedoppdrag der næringsfremme og internasjonalisering er fremtredende: «Visit Norway», «Invest in Norway» og «Export Norway».

«**Visit Norway**» er den delen av Innovasjon Norge som primært jobber med markedsføring av Norge som reisemål, og deres virkemidler og aktiviteter er i hovedsak knyttet til produksjon av tjenester til felles nytte. De har også ressurser som jobber ved utekontor (om lag 40 årsverk på utekontorene)⁵⁷, i tillegg til at de arrangerer noe kursvirksomhet for reiselivsnæringen i Norge.

«**Invest in Norway**» utgjør en mindre del av Innovasjon Norge, med en liten enhet med ni ansatte, der tre er ansatt ved hovedkontoret og resten på utvalgte utekontorer. Primæroppgaven til Invest in Norway er rådgivning til utenlandske selskaper som henvender seg om muligheter for å investere i norske bedrifter. En annen sentral oppgave er strategisk arbeid opp mot norske myndigheter knyttet til å utbedre investeringsklimaet i Norge, eksempelvis gjøre myndigheter bevisst på uklarheter knyttet til beskatning.

«**Export Norway**» har den største porteføljen av Innovasjon Norges aktiviteter og virkemidler rettet mot næringsfremme i utlandet. Om lag 157 årsverk på utekontorene jobber med næringsfremme.⁵⁸ Aktivitetene og virkemidlene til Export Norway omfatter både utekontorenes arbeid med næringsfremme i utlandet gjennom arrangementer og rådgivningstjenester for bedrifter, samt kursvirksomhet som arrangeres i Norge og i utlandet.

Innovasjon Norges aktiviteter innen strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser

Innovasjon Norge er innovasjonspolitisk rådgiver for sine eiere og oppdragsgivere, og selskapet bidrar med innspill, rådgivning og informasjon til NFD om strategier og satsinger. Innspill og rådgivning gis på forespørsel fra departementet, og gjennom årlig rapportering i oppdragsgiverrapporten. En viktig del av selskapets strategiarbeid for å tilrettelegge for internasjonalisering omfatter også arbeidet med å vurdere og prioritere lokasjoner for Innovasjon Norges utekontorer. Andre viktige deler av Innovasjon Norges strategiarbeid omfatter hovedkontorets arbeid med mulighetsområder (strategiske satsningsområder), Visit Norways arbeid med å prioritere sesong, destinasjoner og produkter for markedsføring og utekontorenes arbeid med å prioritere markeder innenfor mulighetsområdene.

⁵⁵En stringer er en frilansmedarbeider i utlandet.

⁵⁶Det gjelder spesielt knyttet til forvaltningen av EØS-ordningene og arbeidet med EUs rammeprogram Horisont 2020, som er bakgrunnen for selskapets tilstedeværelse i Romania, Bulgaria og Belgia (Brussel). Disse ordningene inngår ikke i mandatet for områdejennomgangen.

⁵⁷«Visit Norway» har totalt 40 ansatte på utekontorer, der de fleste av disse jobber på utekontorer i Europa. Arbeidet til «Visit Norway» i utlandet består av å markedsføre innhold om Norge som de får tilsendt av ulike aktører, samt profilere Norge opp mot utenlandske turoperatører og reisebyråer. I tillegg til markedsføring og profilering arbeider ansatte på utekontorene også med å organisere møteplasser (matchmaking/salgsmøter) for norske tilbydere av reiselivsprodukter og distribusjonskanalene i de lokale markedene. Vi får opplyst at turoperatører fortsatt spiller en viktig rolle for å fasilitere turisme i mange land, eksempelvis Sør-Europa og Asia. I 2017 rapporterer Innovasjon Norge om at det var totalt 76 nye turoperatører som solgte Norge som reisemål for første gang. Totalt tilbyr 2091 turoperatører Norge som reisemål.

⁵⁸ Det er totalt 156.7 årsverk knyttet til alle koststeder som er i utlandet pr 31.12.2017. Dette tallet inkluderer teknologiutsendingene (5 årsverk) og årsverkene som forvalter EØS-midlene (6 årsverk).

Det primære arbeidet Innovasjon Norge gjør av stedlige aktiviteter innenfor dette området omhandler samhandling og koordinering med de andre virkemiddelaktørene, i planleggingsarbeidet knyttet til kommende driftsår og mer konkret knyttet til arrangementer og delegasjoner. Arbeidet med å skaffe og vedlikeholde et stedlig nettverk er også en sentral del av det arbeidet utekontorene gjør for å tilrettelegge for internasjonalisering.

Innovasjon Norges produksjon av tjenester til felles nytte

For Innovasjon Norge utgjør produksjon av tjenester til felles nytte blant annet arbeid som Visit Norway og til dels også utekontorene gjør innenfor markedsanalyser og markedsinnsikt, profilering av merkevare og markedsføringskampanjer. I tillegg bidrar selskapet i forbindelse med planlegging og gjennomføring av felles arrangementer og delegasjonsbesøk. NFD har i oppdragsbrevet gitt føringer om at Innovasjon Norge skal koordinere deltakende aktører og være ansvarlig for gjennomføringen av næringslivsopplegg for NFD og ved statsbesøk, når næringsfremme er på agendaen ved delegasjonsreiser og andre offisielle besøk til utlandet. Utekontorene bidrar blant annet med å utarbeide programmer, avtale møter med lokale partnere, samt at utekontorene gjør praktisk arbeid knyttet til gjennomføring av arrangementer og delegasjoner.

Innovasjon Norges produksjon av tjenester for enkeltbrukere

Innen tjenester for enkeltbedrifter arbeider Innovasjon Norge med å skape arenaer for å fasilitere kontakt med kjøpere, investorer og reiselivsaktører gjennom å arrangere eller delta på arrangementer og messer. Utekontorene er med å arrangere konferanser og legger til rette for at bedrifter kan delta med stand på messer. Utekontorene arrangerer flerbedriftsprogrammer som for eksempel Global Growth og Global Entrepreneurship-programmene der en gruppe av bedrifter får kurs, rådgivning og samlinger både i Norge og i eksportmarkedet. I tillegg tilbyr utekontorene kundetjenester til enkeltbedrifter.

Å jobbe for kompetanseheving blant norske bedrifter på tvers av bransjer, er en sentral oppgave for Innovasjon Norge. Selskapet kobler kompetanseheving med internasjonalisering i ulike programmer til de tilbyr som tjenester. De forklarer dette med at internasjonal forretningskompetanse bidrar til å styrke bedriftenes konkurransevne.⁵⁹ Kompetansehevingstjenestene er ulike typer kurs og programmer, som produseres både på hovedkontoret og på utekontorene. Utvikling av Global growth-programmer, Global Entrepreneurship-programmer og ut i verden-programmer er eksempler på disse tjenestene. Det operasjonelle arbeidet med kompetanseheving som skjer i regi av Innovasjon Norge er gjennomføringen av kurs, programmer og veiledning, som foregår både på distriktskontorene, på hovedkontoret og på utestasjonene.⁶⁰

3.2.3 Sjømatrådet

Målsettinger for Sjømatrådets arbeid med næringsfremme

Selskapets vedtektsfestede formål er å øke verdiskapingen og sikre posisjonen til norsk sjømat i etablerte og nye markeder. Sjømatrådet skal være en betydelig bidragsyter til fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland. På Sjømatrådets egne nettside løftes det frem at «styrets klare mål er at Sjømatrådets aktiviteter skal bidra positivt til næringens lønnsomhet, markedsorientering, omdømme og videre utvikling».

Organisasjon

Sjømatrådet ble opprettet i 1991. I 2005 ble virksomheten omorganisert til et statsaksjeselskap. Selskapet eies av Nærings- og fiskeridepartementet og er klassifisert som et kategori 4-selskap med sektorpolitisk formål.

⁵⁹ Innovasjon Norge (2018) Oppdragsgiverrapport for 2017, s. 47.

⁶⁰ Disse programmene består av en pakke sammensatt av sparring, innføring i internasjonal forretningsutvikling, presentasjoner, studietur, trening i pitching (salgstale). Programmene er basert på stor grad av egeninnsats fra bedriftene.

Selskapets virksomhet er regulert i lov om eksport av fisk og fiskevarer (fiskerieksportloven), med tilhørende forskrifter.

Hovedkontoret i Tromsø har kompetanse på analyse, markedsføring, kommunikasjon og beredskap, og skal være til støtte for aktivitetene ute i markedet. Støttefunksjonene på hovedkontoret har en avdeling for drift, økonomi og administrasjon og følgende fagavdelinger:

- Markedsføring og PR
- Markedsinnsikt og markedsadgang
- Kommunikasjon og samfunn

Sjømatrådet utarbeider artsstrategier, markedsplaner og handlingsplaner for alle aktuelle markeder. Dette danner grunnlaget for oppdraget til Sjømatrådets utsendinger i de ulike markedene.

Sjømatrådet har direkte tilstedeværelse med utekontorer i Brasil, Frankrike, Italia, Japan, Kina, Portugal, Singapore, Spania, Storbritannia, Sverige, Tyskland, Sentral- og Vest-Afrika og USA. I tillegg til dette jobbes det også særskilt med markedene i De forente arabiske emirater, Den dominikanske republikk, India, Polen, Sør-Korea og Tyrkia. Flere av utekontorene har ansvaret for to eller flere markeder. Eksempelvis har kontoret i Tokyo ansvaret for markedsarbeidet i Sør-Korea.

Ressursbruk

Sjømatrådet finansieres gjennom markedsavgiften på sjømat. Dette er fastsatt i fiskeeksportloven av 27. april 1990 nr. 9. 1. januar 2017 ble avgiften for laks og ørret, og pelagisk fisk redusert fra 0,6 prosent til 0,3 prosent. For øvrige arter ble markedsavgiften opprettholdt på 0,75 prosent. Dette skjedde etter at NFD igangsatte en evaluering av selskapet i 2014 (utført av Menon Business Economics) og en høringsrunde februar 2015 på forslag til endringer i forskrift om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer (fiskeeksportforskriften) og forskrift om samordnet innkreving av avgift på fiskeeksport.

I 2017 hadde Sjømatrådet en samlet driftsinntekt på litt over 360 MNOK. Markedsavgiften utgjør om lag 98 prosent av driftsinntektene. De samlede driftskostnadene i 2017 var rett over 500 MNOK⁶¹, hvorav 457 MNOK er klassifisert som kostnader til næringsfremme utland. De øvrige midlene blir brukt til innenlands markedsføring og prosjekter. I 2017 bygde Sjømatrådet ned egenkapitalen med 138 MNOK. Selskapet planlegger å fortsette nedbyggingen frem til og med 2021, men i redusert tempo. Det antas at hovedtyngden vil komme som kutt i markedsføringsmidlene til laks/ørret og pelagisk sektor, som følge av redusert avgiftssats fra 0,75 prosent til 0,30 prosent.

Sjømatrådet har 43 ansatte ved hovedkontoret i Tromsø og 22 ansatte ved 13 utekontorer (13 fiskeriutsendinger og 9 lokalansatte).

Organisatoriske endringer av nyere dato

Sjømatrådet har de siste to årene vært gjennom store endringsprosesser. Endringene og beslutningene følger av styringssignaler fra både eier og næring, ekstern evaluering bestilt av eier (Menon, 2016), næringens endrede behov, samt sterke trender som globalisering og digitalisering. I tillegg har markedsavgiften vært satt ned i to omganger.

Endringene har bestått i å tydeliggjøre overordnet strategi og implementering av treårige artsstrategier og markedsplaner. Sjømatrådet har etablert en ny selskapsidentitet, lansert nytt opphavsmærke «Seafood from Norway». Lokale tilpassede kampanjer er erstattet med et globalt markedsføringskonsept som tas ut i alle markeder. Videre har de endret rammeverk for lisensiering og bedriftsinitiativ. De har endret byråstruktur og

⁶¹ Fra Sjømatrådets årsrapport 2017: «Totalt sett fikk Sjømatrådet et underskudd på 138 millioner kroner for 2017, mot 42 millioner kroner i overskudd for 2016. Underskuddet (nedbygging av egenkapital) var i tråd med budsjett for 2017.» Nedbyggingen er også i tråd med eiers forventninger gitt i høringsnotat fra NFD av 6.

oktober 2016 (s. 12) «Sjømatrådet har en betydelig egenkapital og en avgiftsreduksjon bør føre til at en faktisk tærer på denne egenkapitalen i en overgangsperiode.»

gått over fra en rekke byråer til fire byråer med globalt nettverk. Disse er: et kreativt byrå, implementeringsbyrå, mediebyrå og PR/kommunikasjonsbyrå.

Sjømatrådet har også i løpet av det siste året gjennomført en omorganisering. Nærings- og fiskeridepartementet vedtok med virkning fra 1. januar 2017 nye avgiftssatser for laks, ørret og pelagisk fisk. De regnskapsmessige inntektene fra markedsavgiften var som et resultat av dette i 2017 på 354 millioner kroner, i overkant av 200 millioner lavere enn i 2016. Dette førte til at Sjømatrådet gjennomførte en større omstilling i 2017, med en vesentlig nedbemanning av 12 stillinger. En omfattende omorganisering av virksomhetens hovedkontor ble gjennomført hvor fokus var å spisse kompetanseprofilen innen fagområdene. For å skape rom for ansettelse av ny fremtidsrettet kompetanse ble også flere stillinger kuttet enn det faktiske nedbemanningsbehovet.

Utekontorstrukturen har i 2018 vært evaluert med bred involvering av sjømatnæringen. Konklusjonen etter denne evalueringen var at næringen anbefalte en videreføring av Sjømatrådets uteapparat i de markedene selskapet er til stede i dag.

Aktiviteter og virkemidler for næringsfremme i utlandet

Sjømatrådet har som hovedformål å øke verdiskapningen og sikre posisjonen til norsk sjømat. Sjømatrådet deler selv sin virksomhet inn i fem verdiskapningsområder:

- **Identitet og omdømmebygging:** Arbeidet går ut på å bygge preferanser for norsk sjømat i utlandet ved å kommunisere Norges naturgitte forutsetninger, norsk forvaltning av havressursene og kompetansen Norge har på fiskeri og havbruk.
- **Konsumrettede tiltak:** Markedsaktiviteter med fokus på produktenes egenskaper, anvendelse og tilberedning som har som formål øke etterspørsel etter norsk sjømat. Aktivitetene er ment å forsterke effekten av sjømatbedriftenes egne markedsaktiviteter både gjennom koordinerte kampanjer og «joint marketing».
- **Markedsinnsikt og kompetanse:** Sjømatrådet skal gi bedriftene innsikt og beslutningsgrunnlag som medfører et konkurransefortrinn. Sjømatrådets innsiktsdokumenter benyttes også som beslutningsgrunnlag for Sjømatrådets egne aktiviteter, samt som innspill til norske myndigheter.
- **Beredskap og omdømmesikring:** Sjømatrådet overvåker norsk sjømats omdømme og iverksetter tiltak for å sikre omdømmet. Dette inkluderer proaktive tiltak (f.eks. kunnskapstiltak mot NGO-er og informasjonskampanjer) og beredskapshåndtering dersom det oppstår hendelser som kan ha innvirkning på norsk sjømats omdømme.
- **Markedsadgang:** Sjømatrådet jobber for å sikre markedsadgang til norsk sjømat gjennom å fokusere på handelshindringer, som handelspolitiske hindringer, tariffen, samt tekniske og veterinære forhold.

Sjømatrådets aktiviteter innen strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser

Sjømatrådet gjennomfører løpende aktiviteter for å velge og prioritere marked og verdiskapingsområder med det formål å øke verdiskapningen for næringen. Dette gjøres også innen de ulike artene i artstrategier. Det arbeides også strategisk med hvor Sjømatrådet skal ha tilstedeværelse og kontorer i utlandet. Dette er en del av strategien tilknyttet prioritering av markeder og vurderes opp mot behovene sjømatnæringene har i de ulike markedene. Videre samarbeider Sjømatrådets utekontor med de andre virkemiddelaktørene i Team Norway om virksomhetsplaner og arrangementer. En viktig del av arbeidet til utekontorene er også å etablere og vedlikeholde stedlige nettverk. Ved å bygge relasjoner til relevante ekspertmiljø, opinionsledere og journalister bygger Sjømatrådet seg et nettverk de kan bruke dersom det oppstår historier eller saker som skader omdømmet til norsk sjømat.

Sjømatrådets produksjon av tjenester til felles nytte

Sjømatrådet utfører markedsanalyser og innhenter innsikt i markeder, profilerer merkevaren til norsk sjømat og lager markedsføringskampanjer. Sjømatrådet samler inn statistikk og data om norsk sjømat i en innsiktsdatabase som sjømateksportører har tilgang til. Det utvikles også analyser ut fra dette. Profilerings av norsk sjømat som merkevare gjøres blant annet gjennom reklamer og mediekjøp. Mer direkte markedsføringskampanjer mot kunder og bedrifter utføres også, for eksempel ved promosjoner og kampanjer i

butikker. Det arrangeres også eventer rettet mot kokkesegmentet, lokale sjømatbedrifter og dagligvarebutikker. Markedsføringen gjøres også gjennom bedriftsinitiativ (joint marketing), ved at norske bedrifter får sponset deler av kampanjen mot at deler av kampanjen promoterer norsk sjømat. Sjømatrådet jobber også med å selge inn gode historier om norsk sjømat til media og gjennomføre presseturer (educational trips).

Sjømatrådet samarbeider med resten av virkemiddapparatet på felles arrangementer eller delegasjonsbesøk som har betydning for sjømatnæringen. Det kan bestå i utarbeidelse av programmer, avtale møter med lokale partnere, men også gjennomføre messer, seminarer og eventer rettet mot kokkesegmentet.

Sjømatrådet bruker også ressurser til å løse konkrete problemer som oppstår, samt være i beredskap i forbindelse med omdømmesaker. Dette inkluderer å bygge kommunikasjonskampanjer om historien innenfor de ulike bransjene og sesongene. Opprettholde effektiv beredskapshåndtering og systematisk markedsovervåking i forbindelse med omdømmetrusler, samt koordinere og videreformidle budskap i forbindelse med beredskapssaker er også arbeid som Sjømatrådet gjør. En del av arbeidet er også knyttet til praktiske hindringer som betaling for fangstsertifikatorordninger, bistå og tilrettelegge for Mattilsynet, praktisk bistand ved rapportering til utenlandske myndigheter og å bistå i rettsaker og juridiske tvister knyttet til markedsadgang.

Sjømatrådets produksjon av tjenester for enkeltbrukere

Sjømatrådet arrangerer også utvalgte konferanser og seminarer i Norge for å dele kunnskap om sjømatnæringen som helhet og innenfor ulike arter. Eksempler på dette er «Havet konferansen», «Torskfiskkonferansen» og «Pelagisk arena». Sjømatrådet gir også mer direkte veiledning om utenlandsmarkedet gjennom å dele og tilrettelegge informasjon om konsum, markedsandeler, segmenter, kvoter og lignende.

Sjømatrådet bistår også sjømatbedrifter ved å delta på arrangementer og messer i utlandet (for eksempel sjømatmesser i Boston, India, Dubai og Kina), hvor de for eksempel har en fellesstand for norsk sjømat, eller representerer sjømatnæringen på egen stand.

Sjømatrådet fasiliterer også kontakt med enkeltbedrifter og aktører i utenlandsmarkedet ved å rådgi om markeder og gi hjelp til å skaffe kontakter. Sjømatrådet bistår med å gi informasjon om markeder, tilrettelegge informasjon om konsum, distribusjon, markedsandeler, segmenter, kvoter og lignende. Sjømatrådet gir også informasjon om myndighetskrav, tollkvoter og endringer som kan ha betydning for eksport i enkelte markeder.

3.2.4 NORWEP

Målsettinger for NORWEPs arbeid med næringsfremme

Stiftelsens formål er å styrke det langsiktige grunnlaget for norsk verdiskaping og sysselsetting i energirelaterte virksomheter, ved å tilrettelegge for fokusert internasjonal forretningsutvikling. Regjeringens målsettinger for NORWEP er at stiftelsen blant annet skal arbeide for:

- Å opprettholde den sterke posisjonen norsk leverandørindustri har innenfor olje- og gassbransjen, og styrke norsk leverandørindustri sin posisjon innen fornybar energi.
- At norske virksomheter innenfor energirelaterte næringer tar en økende andel av det sterkt voksende markedet globalt.
- Å bidra til både vekst og risikospredning ved å utnytte eksisterende kompetanser og styrker på tvers av flere bransjer, og dermed oppnå en bedre integrering av energirelaterte virksomheter i Norge.
- at norske virksomheter bidrar til å utvikle og levere bærekraftige energiløsninger globalt.

I henhold til NORWEPs egne vedtekter, har stiftelsen som mål å forenkle internasjonaliseringen for energirelaterte virksomheter i Norge og NORWEP skal også bidra til å øke konkurransekraften til norske energiaktører.

Organisasjon

NORWEP er organisert som en statstilknyttet stiftelse (sentralstiftelse), klassifisert som en kategori 4-stiftelse med næringsøkonomiske formål. NORWEPs stiftere består av både departementer, energiselskaper og interesseorganisasjoner. Stifterne er: UD, OED, NFD, Equinor Statkraft, Energi Norge, Norsk Industri, Norsk olje og gass, Norges rederiforbund og LO.

NORWEP har hovedbase i Oslo med 18 ansatte. Videre er det fem personer som er ansatt ved NORWEPs kontor i Stavanger. I utemarkedene har NORWEP 20 rådgivere som betjener 22 ulike markeder. Disse er konsulenter innleid i ulike stillingsbrøker varierende fra 30 til 100 prosent. Markedene der NORWEP har tilstedeværelse er Australia, Azerbaijan, Brasil, Canada, Kina, Egypt/Saudi Arabia, Frankrike, Tyskland, India, Iran, Korea, Malaysia, Mexico, UAE, Oman, Kuwait og Qatar, Nederland, Russland/Kazakhstan, Skottland, Singapore, UK og USA. I tillegg betjenes noen av de lokale markedene fra Norge gjerne sammen med ambassaden ute. Eksempler på dette er Israel, Ukraina, Tanzania, Mocambique, Uganda, Rwanda, Angola, Ghana, Argentina, Colombia og Guyana.

Ressursbruk

NORWEP hadde i 2017 driftskostnader på ca. 65 MNOK, hvorav 34,2 MNOK var statlig tilskudd. Øvrige deler av driften er finansiert av medlemsavgifter, prosjektstøtte og deltageravgifter. I dette har Equinor i den samme perioden dekket lønnen til 2 årsverk (engasjementer) i NORWEP. Lønnskostnader utgjorde i underkant av halvparten av de totale kostnadene til stiftelsen i 2017.

Organisatoriske endringer av nyere dato

NORWEP ble etablert i 2017 som følge av et initiativ fra Olje- og energidepartementet om å slå sammen stiftelsene INTSOK og foreningen INTPOW til én felles organisasjon. Formålet med sammenslåingen var å skape en organisasjon som bedre kan betjene bedrifter som leverer både til petroleums- og energimarkedene, og å utnytte potensialet for anvendelse av offshore-teknologi i fornybarindustrien. Sammenslåingen skulle bidra til å «styrke konkurransekraften, og dermed også sysselsetting og verdiskaping for leverandørbedriftene i Norge som jobber internasjonalt». Partene ble enige om at sammenslåingen av INTSOK og INTPOW skulle gjennomføres som en virksomhetsoverdragelse hvor INTPOW overdro sin virksomhet til INTSOK. Det medførte blant annet at de ansatte i INTPOW ble overført med gjeldende lønn, pensjon og arbeidsområde.⁶²

Aktiviteter og virkemidler for næringsfremme i utlandet

NORWEP selv deler arbeidet de gjør i følgende kategorier: skaffe markedsinnsikt, bistå i utvikling av internasjonale forretningsplaner, åpne dører mot internasjonale kunder og beslutningstagere, bidra til problemløsning og gi råd med hensyn til antikorrupsjon og forsvarlig drift. NORWEP gjennomførte i 2017 totalt 111 ulike arrangementer.

NORWEPs arbeid med aktiviteter innen strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser

NORWEP utarbeider strategier for prioriteringer av markeder og egen tilstedeværelse ute. De benytter også eget strategiarbeid som grunnlag for innspill til Olje- og energidepartementet i myndighetens arbeid med eksportstrategier. Nettverkene til utekontorene er en viktig del av arbeidet til NORWEP. NORWEP ansetter både direktører i Norge og lokale rådgivere som allerede har etablerte nettverk.

⁶² Prop. 122 S (2015–2016), Prop. 1 S (2016–2017) Olje- og energidepartementet

NORWEPs produksjon av tjenester til felles nytte

NORWEP arbeider med å utvide markedsgrunnlaget for sine partnere gjennom å tilby markedsanalyser og markedsinnsikt. NORWEP anskaffer og er med på å utarbeide en rekke ulike rapporter som partnere får tilgang på. Dette inkluderer både generelle markedsrapporter og mer detaljerte analyser av bestemte tema eller bestemte markeder. Blant rapportene finnes detaljerte analyser av aktuelle prosjekter for partnere både innenfor olje og gass og offshore vind.

OED søker råd hos NORWEP i forbindelse med planlegging av delegasjonsbesøk. For eksempel tar OED tidlig kontakt med NORWEP for å høre deres vurderinger av potensialet for norske energibedrifter i markedet som skal besøkes. NORWEP har ofte også en egen rolle under slike besøk om det er energibedrifter med i næringslivsdelegasjonen. Typisk vil da NORWEP fasilitere kontakt mellom potensielle kunder i det aktuelle markedet og norske bedrifter.

NORWEPs produksjon av tjenester for enkeltbedrifter

Årlig arrangerer NORWEP en rekke seminarer og andre arrangementer, de bidrar på ulike messer og gjennomfører ulike varianter av flerbedriftsprogrammer. Dette inkluderer både det å ta med en gruppe bedrifter og besøke flere potensielle kunder på en tur og det å holde workshops hvor en gruppe bedrifter besøker en potensiell kunde for å diskutere et nærmere bestemt problemstilling. Partnere i NORWEP får også tilgang på lokale rådgivere som dekker 22 internasjonale markeder. Rådgiverne kan typisk bidra slik at bedriftene kommer i kontakt med relevante personer i relevante bedrifter i det lokale markedet. NORWEP bidrar også med å sette opp møter med potensielle kunder for bedrifter som er med i næringslivsdelegasjoner.

Enkelte av rådgivningstjenestene NORWEP yter fra Norge har til formål å veilede om utenlandsmarkedet. En stor del av denne aktiviteten er knyttet til årlige møter NORWEP har med sine partnere, hvor formålet med møtene er å diskutere aktuelle problemstillinger knyttet til bedriftenes internasjonalisering.

NORWEP gjennomfører også en rekke arrangementer for partnerbedrifter, uten at potensielle kunder er til stede. På disse arrangementene kan det være NORWEP selv, partnere eller eksterne som holder foredrag. Formålet med arrangementene er å øke kompetansen til partnerne innenfor et nærmere bestemt område, men også å legge til rette for at partnerne får mulighet til å nettvirke med hverandre og utveksle erfaringer som øker internasjonaliseringskompetasen.

NORWEP er kun representert med enkeltkonsulenter i utenlandsmarkedene og kan være avhengige av å leie lokaler og bistand til den praktiske gjennomføringen av arrangementer i utlandet. I tilfeller der NORWEP er samlokalisert med øvrige deler av virkemiddelapparatet trekkes andre virkemiddelaktører med i organiseringen og gjennomføringen av arrangementene der det er relevant.

3.3 Team Norway

På departementsnivå i Norge

Team Norway skal være bindeleddet mellom aktørene som bidrar til å fremme eksport og internasjonalisering. Formålet med Team Norway-samarbeidet er å bidra til økt verdiskaping i norsk økonomi gjennom informasjonsutveksling, samordning og koordinert innsats og initiativer. Nærings- og fiskeridepartementet koordinerer arbeidet i Team Norway som også består av Kunnskapsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet. Team Norway-samarbeidet hjemme er i første rekke basert på informasjonsutveksling mellom de deltakende departementene, og er ikke institusjonalisert gjennom et sekretariat med et spesifikt mandat. Samordningsorganet Team Norway har ikke direkte instruksjonsmyndighet overfor Team Norway-samarbeidet i utlandet.

NFD oppgir at involvering og medvirkning fra næringslivet og andre relevante aktører er sentralt i Team Norway, og at det avholdes møter med representanter for norsk næringsliv og kunnskapsmiljøer gjennom en

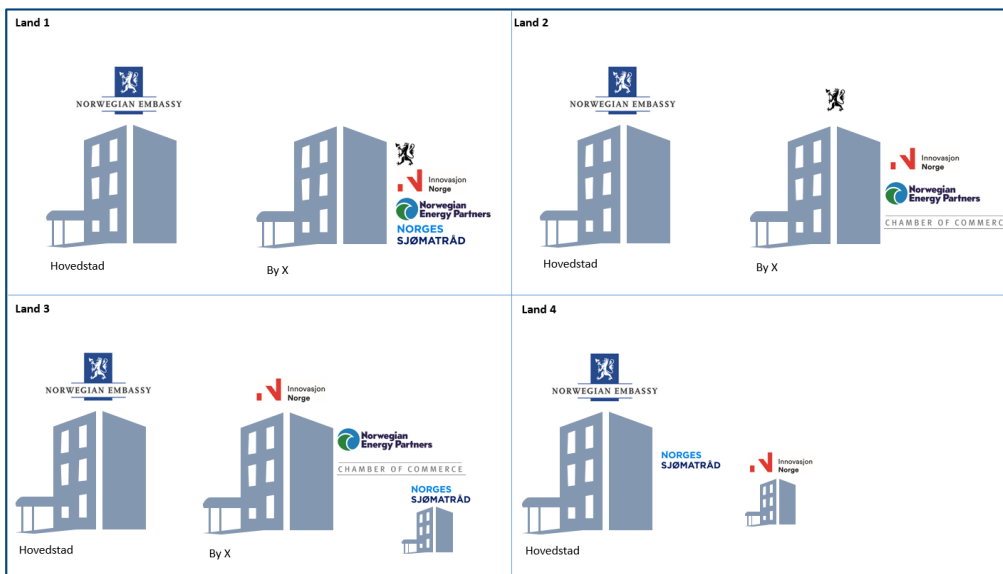
referansegruppe, der mål og prioriteringer deles og drøftes. En rekke aktører er involvert i dette arbeidet.⁶³ Forrige møte med referansegruppen ble avholdt i mai 2017. Det er også etablert en statssekretærgruppe (forrige møte oktober 2018) og en embetsgruppe for oppfølging av arbeidet med Team Norway. Møtene har ingen fast møtefrekvens, men partene samles istedenfor ved behov. Det er planlagt et innspillsmøte med næringslivet og andre relevante aktører innen utgangen av 2018.

På virkemiddelaktørnivå i utlandet

Team Norway i utlandet er et nettverksbasert samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører som jobber for norskbasert næringsliv internasjonalt. Det formelle ansvaret for å koordinere «Team Norway» i utlandet er lagt til utenriksstasjonene.

Team Norway-gruppene i utlandet består av forskjellige aktører avhengig av hvilke som til stede. I enkelte land/regioner er det juridiske eller avtalemessige hindre som begrenser mulighetene for at andre virkemiddelaktører kan ha fast kontorplass i utenriksstasjonenes lokaler, i tillegg kan markedsforholdene være slik at virkemiddelaktørene prioriterer tilstedeværelse i ulike byer i samme land. Både organiseringen, den fysiske plasseringen av aktører og samhandlingen mellom aktørene i utlandet kommer i mange ulike varianter. Det er i tillegg ulik oppfatning både blant virkemiddelaktørene, og blant virkemiddelaktørene på tvers av land, om hvilke aktører som inngår i «Team Norway». I enkelte land anser eksempelvis virkemiddelaktørene handelskamrene som en del av Team Norway.

Figur 3-1: Illustrasjon av fire ulike eksempler på organisering og fysisk plassering av "Team Norway" i fire ulike land



Illustrasjonen av land 1 viser en organisering der Team Norway består av generalkonsulatet, Innovasjon Norge, NORWEP og Sjømatrådet. Disse sitter ikke i hovedstaden, men samlokalisert i en annen by. Alle aktørene leier lokaler i samme bygg. Illustrasjonen av land 2 viser en organisering der Team Norway-aktørene Innovasjon Norge, NORWEP og handelskammeret leier kontorplass i generalkonsulatets bygg. Illustrasjonen av land 3 viser en organisering der Team Norway-aktørene har etablert seg i en by uten generalkonsulat. Innovasjon Norge har et bygg der NORWEP og handelskammeret leier kontorlokaler, mens Sjømatrådet sitter i et eget kontorbygg like i nærheten. Illustrasjonen av land 4 viser en organisering der Team Norway-aktørene sitter i hovedstaden, og Sjømatrådet har kontorer i ambassadens lokaler. Innovasjon Norge har egne kontorlokaler like ved.

⁶³ På regjeringens nettsider oppgis følgende virkemiddelaktører som deltakere i Team Norway: Eksportkreditt Norge AS, Norges forskningsråd, Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK), GIEK kredittforsikring, Innovasjon Norge, NORWEP, Norad, Norfund, Norges sjømatråd, DOGA, Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) og Music Norway.

Graden av samhandling og treffpunkter innad i Team Norway varierer på tvers av land, i tillegg er det også variasjon i hvilke områder man samarbeider om. Et fellestrekk er at hyppigheten av møter i Team Norway øker i forbindelse med store fellesarrangementer.

3.4 Randsoneaktører

I dette kapittelet beskriver vi kort aktørene DOGA, Music Norway, NORLA, Norsk filminstitutt og Forskningsrådet. Dette er virkemiddelaktører som er rettet mot utvalgte kulturnæringer og forskningssektoren. Ettersom disse aktørenes virkeområde er knyttet til ansvarsområdene til henholdsvis Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet, i tillegg til at aktørene bruker relativt lite ressurser på næringsfremme i utlandet, har vi valgt å avgrense oss vekk fra disse virkemidlene i denne områdegjennomgangen.

3.4.1 Design og arkitektur Norge (DOGA)

DOGA er en virkemiddelaktør for design- og arkitekturnæringen og tilknyttet Nærings- og fiskeridepartementet. Stiftelsens formål er å fremme forståelse, kunnskap og bruk av design og arkitektur fra et næringsmessig perspektiv. DOGA skal fremme kvalitet og nytenkning ved bruk av design og arkitektur for utvikling av omgivelser, produkter og tjenester, og stimulere til innovasjon, effektivisering og økt verdiskaping i norsk næringsliv og offentlig sektor. DOGAs hovedmål og tre delmål er:

- Hovedmål: Design- og arkitekturdrevet nyskaping i næringslivet og offentlig sektor
 - Økt konkurransevne i næringslivet
 - Fornye offentlig sektor
 - Gode design- og arkitekturpolitiske råd

Stiftelsen har totalt 36 ansatte, der det er 4-5 personer som jobber med aktiviteter knyttet til internasjonalisering. De totale driftsutgiftene i 2017 beløp seg til om lag 94,5 millioner kroner.

DOGA skal være en arena for kompetanseheving. Bakgrunnen for målsetningene er en oppfatning om at næringslivet ikke er tilstrekkelig gode til å bruke design, blant annet som følge av manglende kunnskap om gevinstene ved å ta i bruk designmetode. DOGA oppfatter at de har en sentral rolle i å koble sammen kompetanse innenfor design og arkitektur på tvers av sektorer, og på tvers av sektorer hvor design er en fellesnevner. Det er videre ikke eksplisitt uttrykt i tildelingsbrevet til DOGA at de skal jobbe med internasjonalisering, men DOGA forklarer at internasjonalisering kan ses på som en naturlig del av arbeidet for å nå målene til virksomheten.

DOGAs virkemidler er program- og prosjektbaserte. Tiltakene og aktivitetene utformes på bakgrunn av hva bransjen ytrer at de har behov for. DOGA inndeler sine hovedaktiviteter på følgende vis:

5. Arrangementer og seminarer
6. Eksterne foredrag
7. DIP (Designdrevet innovasjonsprogram) i samarbeid med Innovasjon Norge
8. «Ut i Verden»-programmer i samarbeid med Innovasjon Norge
9. Samarbeid med Innovasjon Norge om enkelte «Global Growth»-programmer
10. Innovasjonshuset som er en fysisk møteplass for aktører innenfor innovasjon i offentlig sektor
11. Kompetanseutvikling og kurs etter behov
12. Nettverk og kobletjenester
13. Utarbeider rapporter og innsikt
14. Rådgivning til bedrifter, offentlige virksomheter og myndigheter

3.4.2 Music Norway

Music Norway er en virkemiddelaktør for musikkindustrien. Stiftelsen ble opprettet i 2013 gjennom en sammenslåing av stiftelsen MIC Norsk musikkinformasjon og Music Export Norway. Organisasjonen skal både tilrettelegge for norsk musikkexport og profilere norsk musikk internasjonalt. Music Norways vedtektsfestede formål er følgende⁶⁴:

15. Stiftelsen skal legge til rette for eksporttiltak og internasjonal profilering av norsk musikk
16. Arbeidet skal forankres i musikklivets behov og øke interessen for og bruken av norsk musikk innen alle sjangre
17. Stiftelsen skal bidra til økt kunnskap, forskning, kartlegging og analyse av det norske og internasjonale musikkfeltet

Stiftelsen mottar årlig tilskudd fra Kulturdepartementet over statsbudsjettet. I 2017 utgjorde tilskuddet fra Kulturdepartementet 23,6 MNOK. I tillegg forvalter Music Norway støtteordninger for musikkindustrien på vegne av UD. Stiftelsen er også faglig rådgiver for UD på musikkfeltet. En ny treårig avtale er nylig inngått med UD som blant annet vedrører oppdrag om internasjonale delegatprogrammer.

Stiftelsens styre oppnevnes av Kulturdepartementet, som også utpeker styrets leder. Styret er stiftelsens øverste organ og har det overordnede ansvar for stiftelsens drift.

Organisasjonen har tolv ansatte. Ti ansatte arbeider ved stiftelsens hovedkontor i Oslo, mens to av årsverkene er knyttet til lokale utekontorer i London og Berlin. Utekontorene fungerer som service- og kompetansesenter for norske musikkexportører, og utøvende musikere kan benytte kontorene som arbeidsplass i perioder på inntil fire måneder. I Los Angeles samarbeider Music Norway med byråer og agenter som tilbyr kontorplass til norske utøvende musikere. Stiftelsen forvalter følgende tilskuddsordninger:

18. Reisetilskudd til utøvere og opphavere som skal reise ut for å spille konserter, delta på møter eller samarbeide med utøvere eller låtskrivere i utlandet.
19. Bransjetilskudd til støtteapparat som forvalter flere artister. Tilskuddet kan gå til internasjonal markedsføring av norsk musikk, reise- og oppholdskostnader i forbindelse med internasjonal møtevirksomhet eller til lengre arbeidsopphold i utlandet.
20. Arrangørtilskudd til eksportarenaer. Tilskuddet skal kunne gi støtte til aktiviteter som gir norsk musikkbransje en møteplass hvor de norske aktørene eksponeres for internasjonal presse og musikkindustri, som kan gi muligheter for markedseksponering og/eller internasjonalt samarbeid.
21. Eksportprogrammet gir støtte til prosjekter med en horisont på 1-3 år, hvor musikkelskaper skal jobbe strategisk og målrettet mot definerte internasjonale markeder.

Music Norway ønsker å styrke norsk eierskap til artistenes internasjonalisering slik at rettigheter til norsk musikk, og mye av det kommersielle potensialet, beholdes på norske hender. På den måten kan en større del av de kommersielle gevinstene tilfalle selskapene og miljøene som er med på å utvikle artister her hjemme. Stiftelsen ønsker å bidra med treffsikre virkemidler som er basert på næringens egne behov og målsettinger. Music Norway kartlegger næringens behov blant annet gjennom årlige innspillskonferanser og sektormøter.

3.4.3 Norsk senter for skjønn- og faglitteratur i utlandet (NORLA)

NORLA, Norsk senter for skjønn- og faglitteratur i utlandet, ble opprettet i 1978 og er en organisasjon som fremmer norsk litteratureksport gjennom promotering og støtte til oversettelser.

Stiftelsen er tilknyttet Kulturdepartementet, og mottar et årlig tilskudd over statsbudsjettet. I 2017 mottok NORLA støtte på 15,3 MNOK til sin drift fra Kulturdepartementet. I tillegg kom øremerkede tilskudd fra Utenriksdepartementet på 1,5 MNOK. Inkludert tilskudd til Frankfurt 2018 og andre inntekter var organisasjonenes totale driftsinntekter på 26,1 MNOK. Det er gitt tilsagn om å støtte satsingen på Norge som gjesteland under bokmessen i Frankfurt 2019 med til sammen 30 MNOK fordelt på 2018 og 2019, der Kulturdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet bevilger hver sin tredel.

⁶⁴ §2 i vedtekter

NORLA inndeler sine aktiviteter i de følgende:

- Formidle kontakt mellom norske forfattere/forlag og utenlandske oversettere, forlag, universiteter og andre med interesse for norsk litteratur
- Støtte utenlandske forlags oversettelser av norske utgivelser
- Arrangere seminarer i Norge og utlandet for oversettere og forleggere
- Iverksette promosjonsprogram og forfatterpresentasjoner i utlandet
- Delta på internasjonale bokmesser
- Føre og oppdaterer lister over norsk litteratur oversatt til andre språk
- Utgi publikasjoner om aktuell norsk litteratur
- Gi personlige råd og veiledning til oversettere og andre som besøker kontoret

NORLA jobber opp mot et nettverk innenfor den internasjonale bokbransjen, som blant annet består av oversettere, universiteter, forlag og litteraturfestivaler. Eksport av norsk litteratur innebærer at bøkene må oversettes. NORLA gjør det mulig for utenlandske forlag å få støtte til oversettelser for å kunne gjøre norske bøker attraktive i det internasjonale markedet. Støtten omfatter omtrent 6-7 MNOK årlig, og skal være etterspørselsdrevet. Det er de største utenlandske markedene som også er de største brukerne av støtteordningene. Kulturutvekslingssyn kan være med på å gjøre at andre land også er viktige, men NORLAs erfaringer tilsier at veien til internasjonal suksess for norsk litteratur går gjennom de store markedene, som innebærer oversettelser til de store språkene.

NORLA skaffer kunnskap om aktuelle utgivelser fra forlagene her hjemme, og har i tillegg behov for et profesjonelt apparat som selger rettigheter til de norske utgivelsene. NORLA er ikke en komplett salgskanal for eksport av norsk litteratur, men har som målsetning å være et forsterkende og supplerende ledd.

3.4.4 Norsk Filminstitutt

Norsk filminstitutt (NFI) er statens forvaltningsorgan for filmbransjen, og er underlagt Kulturdepartementet. I henhold til tildelingsbrev fra Kulturdepartementet for 2018 skal NFI arbeide for å nå følgende fire hovedmål:

22. Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet
23. God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
24. Solid publikumsoppslutning
25. En profesjonell filmbransje med sunn økonomi

NFI gir tilskudd til utvikling, produksjon, lansering og formidling av filmer, serier og spill. NFI administrerer insentivordningen for utenlandsk filmproduksjon i Norge og gir tilskudd til samproduksjoner med andre land.

Som forvalter av regjeringens filmpolitikk fordelte NFI om lag 638 MNOK i 2017. Av dette gikk 432 MNOK til utvikling, produksjon og lansering av kinofilm, kortfilm, dokumentarer, dramaserier og spill. Den største delen av filmfondet benyttes til produksjonsstøtte. I tillegg ble 63 MNOK tildelt gjennom insentivordningen for produksjon av film i Norge. For det internasjonale arbeidet var 8 MNOK satt av til internasjonale filmanseringer i 2017, i tillegg til at 1,9 MNOK var satt av til deltakelse i felles lanseringstiltak på internasjonale arenaer. 400 000 kroner var satt av til støtte for deltakelse på festivaler og prisutdelinger, mens 1,64 MNOK var satt av til deltakelse på kurs i utlandet. 1,65 MNOK var satt av til «Spill ut i verden». Satsingen på internasjonalisering for spillbransjen over Kulturdepartementets budsjetter er utvidet til 5 MNOK i 2018.

En stor del av NFIs virksomhet omhandler støtte til filmnæringen på andre områder enn det som er rettet mot internasjonalisering. Innenfor det som kan defineres som næringsfremme i utlandet, tilrettelegger NFI for deltakelse og synliggjøring av norske produksjoner på internasjonale arenaer som festivaler, internasjonale finansieringsfora, salgsmarkeder og messer.

Arbeidet med internasjonalisering i NFI har som formål å legge til rette for at norske produsenter skal kunne møte investorer, kjøpere, og festivalarrangører i utlandet. Formålet er kommersielt i sin natur, og handler i stor grad om å tiltrekke investeringer til den norske næringen og å oppnå salg. Bakgrunnen for at staten gjennom NFI bidrar med sine virkemidler på området er til dels at bransjen ikke har bygget opp et salgssapparat som er nødvendig for å finne muligheter på egne ben.

På overordnet nivå vurderer NFI at deres viktigste virkemiddel for internasjonalisering er å bidra med støtte til lanseringer i utlandet. De økonomiske fondene er viktige for å oppnå målene på dette området. NFI kan gi reisestøtte, støtte til arrangementer, produksjon og til å leie inn kompetanse. Det er for eksempel mulig for NFI å gi støtte til en Oscar-kampanje som kan løfte oppmerksomheten rundt en norsk film.

NFI reiser også selv ut med norske serieprodusenter og kringkastere, deltar på arrangementer for nettverksbygging og aktiviteter på norske utenriksstasjoner. NFI har rådgivere som har et spesielt fokus på relevante markeder. De fleste filmprodusentene har ikke den samme kapasiteten til å holde seg orientert om de internasjonale markedene. NFIs rådgivere har kunnskap og kontakter, men selve salget er det produsentene selv som gjør.

I tillegg presenterer NFI følgende aktiviteter for fremme av internasjonalt samarbeid:

26. NFI deltar i en rekke ulike former for internasjonalt samarbeid, både gjennom overnasjonale tilskuddssystemer og internasjonale fora for forskning og formidling.
27. Film Collection er en samlepakke med nyere norske filmer for bruk i utlandet som lånes ut til ikke-kommersielle kulturarrangementer via norske utenriksstasjoner med mål om å bygge internasjonal anerkjennelse for norsk film.
28. Norsk filmkommisjon legger til rette for at internasjonale filmproduksjoner bruker Norge som opptaksland og kommer i kontakt med det norske fagmiljøet. Insentivordningen sørger for at produksjonene kan få finansiell støtte.

NFI administrerer ett av to delprogram innenfor EUs tilskudsprogram «Kreativt Europa». Mediaprogrammet for TV, film og spill skal stimulere til økt internasjonalt samarbeid og bidra til at norske produksjoner skal nå et større publikum utenfor Norge.

3.4.5 Norges Forskningsråd

Forskningsrådet er et forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. Forskningsrådet får tildelt midler fra alle departementene. KD, NFD og OED står for til sammen 76 prosent av tildelingene. KD har ansvaret for å koordinere forskningspolitikken på vegne av departementene. Forskningsrådet skal blant identifisere behov for forskning og foreslå prioriteringer for forskningspolitikken. Gjennom målrettede, finansieringsordninger skal Forskningsrådet bidra til å foreta nasjonale forskningspolitiske vedtak. En viktig oppgave er å fungere som møteplass mellom finansører, utførere og brukere av norsk forskning og de som finansierer forskning, og å medvirke til internasjonalisering av norsk forskning.

Enkelte av Forskningsrådets målsettinger knytter seg til arbeid med næringsfremme i utlandet:

29. Mål om å gi Norge tilgang til internasjonal kunnskapsproduksjon
30. Mål om å øke konkurranseevnen for Norsk handel og næringsliv
31. Mål om å gjøre Norge attraktivt for norsk næringsliv

Forskningsrådet har forsknings- og teknologiutsendinger lokalisert i Rio de Janeiro, New Dehli, Tokyo og Cape Town. Dette er land og regioner som Forskningsrådet samarbeider med. I 2007 ble grunnlaget lagt for forskningssamarbeid med Latin-Amerika. Både KD og UD har igangsatt prosesser for å styrke forskningssamarbeidet. Tilstedeværelsen i India er motivert ut ifra at India er en av verdens hurtigst voksende økonomier, og landet satser på forskning og utvikling innen en rekke felt som er interessante for Norge. Tilstedeværelsen i Tokyo bygger på en forsknings- og teknologiavtale fra 2003. Prioriterte temaer for samarbeidet er energi og miljø, materialer og nanoteknologi, sjømatikkerhet, polarforskning og romforskning. I Sør-Afrika ble det i 2003 inngått en tredje samarbeidsavtale. Innovasjon Norge delfinansierer teknologiutsendingene med totalt 7 millioner kroner i året.

3.5 Andre lands virkemiddelapparat

Vår gjennomgang av andre lands arbeid med næringsfremme i utlandet viser at utfordringer knyttet til samordning hjemme, samhandling ute og relevans for næringslivet er en utfordring i flere land. Denne

utfordringen har vært møtt på ulike måter i de ulike landene vi har sett på. Nederland har for eksempel utarbeidet en tydelig overordnet strategi. Sverige og Finland har slått sammen virkemiddelaktører. I Danmark og Sverige er næringslivet med å finansiere arbeidet, men finansieringen er organisert ulikt i de to landene.

Danmark skiller seg fra de andre nordiske landene ved at de har åpnet opp for at dansk utenriktjeneste kan ta betalt for sine tjenester.⁶⁵ Fremme av danske næringsliv gjøres av dansk UD, men de tar seg betalt for rådgivning og tjenester for danske bedrifter. Dansk UD la i 2018 en strategi for økonomisk diplomati kalt «Adgang til verden – nye veje til vækst». Strategien understreker at økonomisk diplomati er en prioritering i dansk utenrikspolitikk. Dansk næringsfremme i utlandet gjøres av eksportrådet og Invest in Denmark. Begge er en integrert del av det danske Utenriksdepartementet og er ikke frittstående organisasjoner. Eksportrådet har ansvar for eksportfremme og handelspolitikk, og å få utenlandske investeringer og innovasjon til Danmark. Eksportrådet er en del av dansk UD og tar betalt for de rådgivende tjenestene Eksportrådet tilbyr bedrifter. Eksportrådet leverer markedsanalyser, bidrar med etableringsrådgivning og fungerer som mellomledd mellom danske bedrifter og lokale samarbeidspartnere i utlandet. Eksportrådet tilbyr også økonomiske støtteordninger til danske bedrifter.

Den svenske regjeringen la i 2015 frem styringsdokumentet Exportstrategi 2015 som setter retning og prioriteringer for Sveriges arbeid med næringsfremme. Næringsfremme i utlandet skjer i hovedsak gjennom Business Sweden, som er et resultat av sammenslåingen av Swedish Trade Concil og Invest in Sweden i 2013. Business Sweden er et statlig og privat samarbeid. Den svenske stat og svensk næringsliv er begge med å eie og finansiere Business Sweden. Organisasjonen er underlagt svensk UD (under EU og handelsministeren) og svensk næringsliv deltar gjennom organisasjonen Swedish Foreign Trade Association. I likhet med Norge har Sverige et Team Sweden. Dette er omtalt i Exportstrategien som et prioritert område for bedre samordning og samhandling mellom aktørene. Team Sweden ledes av statssekretæren med ansvar for «handel och främjande», og næringsministeren skal holdes løpende oppdatert. Team Sweden skal bestå av relevante departement, etater og direktorater som jobber med å støtte næringslivets eksport og internasjonalisering. I tillegg til disse skal Team Sweden invitere inn næringslivet og bransjeorganisasjonene for å diskutere gjennomføring av eksportstrategien og andre spørsmål. På ambassadene er det lokale Team Sweden, ledet av ambassadene, hvor relevante organisasjoner og lokale handelskammer er invitert inn.

Finland har nylig endret sitt virkemiddelapparat for næringsfremme i utlandet ved å slå sammen det som tilsvarende Forskningsrådet og Innovasjon Norge (Tekes) med det som tilsvarende det norske eksport- og turistrådet (Finpro). Med denne fusjonen etablerte de den 1.1.2018 Business Finland. Fusjoneringen skjedde etter at små og mellomstore finske bedrifter etterlyste et mer sømløst virkemiddelapparat. Finland har i likhet med Norge og Sverige et Team Finland samarbeid, som virker mer formalisert enn det norske og svenske. Det er organisert som et nettverk men har et eget styre. Styreleder er det som tilsvarende departementsråd i næringsdepartementet (Permanent Secretary of Ministry of Economic Affairs and Employment). Ellers i samarbeidet og styret deltar relevante departement (Ministry for Foreign Affairs, Ministry of Education and Culture) samt relevante virkemiddelaktører og aktører innen handel og forskning. For eksempel er finsk-svensk og finsk-russisk handelskammer med i Team Finland.

Bortsett fra Finland og Island har alle de nordiske landene egne organisasjoner som jobber med reiseliv, henholdsvis «Visit Sweden» og «Visit Denmark». «Visit Finland» er en del av «Business Finland», mens «Promote Iceland» gjør internasjonal markedsføring for alle næringer, inkludert reiselivsnæringen. Utover dette har ikke de andre nordiske landene bransjespesifikke organisasjoner for næringsfremme i utlandet, slik Norge har med Sjømatrådet og NORWEP. At de andre nordiske landene ikke har andre bransjespesifikke organisasjoner kan skyldes næringsstrukturen i landene, der Norge skiller seg ut ved å være en vesentlig råvareeksportør.

Nederland har en sektorstyrt næringspolitikk. I 2011 la regjeringen frem en sektorstrategi, dette er en overgripende strategi for fremme av eksport, forskning og innovasjon. Denne fokuserer på ni såkalte «toppsektorer» hvor Nederland har konkurransedyktige og sterke bedrifter og næringsmiljø. Strategien fungerer som et overordnet dokument, andre offentlige strategier og meldinger innen næringspolitikk referer til

⁶⁵ UD opplyser om at den norske utenriktjeneste også kan ta betalt for tjenester. Satsene for betalingen er fastsatt i «Forskrift om gebyr ved Norges utenriksstasjoner». For å overholde forbudet i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem mot næringsvirksomhet eller ervervsvirksomhet, er begrensningen i norsk utenriktjeneste at betalingen kun skal dekke kostpris, og det er dermed kostpris som er utgangspunktet for forskriften.

toppsektorstrategien. Økonomi- og klimadepartementet har ansvar for toppsektorstrategien, og Utenriksdepartementet har ansvar for arbeid med næringsfremme i utlandet. Samtidig har disse to departementene et felles budsjett for handels- og utviklingssamarbeid. I hver toppsektor samarbeider næringsliv, academia og offentlige aktører, og regjeringen utnevner et såkalt toppteam som både utformer politikken og tar ansvar for å implementere strategien i de utvalgte sektorene. Netherlands Enterprise Agency (RVO.nl) er en sentral virkemiddelaktør i Nederland og har som formål å stimulere gründere og entreprenører. RVO.nl ligger under Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. Støtte til aktiviteter er gitt fra flere ulike departement, samt EU. Gjennom RVO.nl har Nederland også åpnet forskning- og vitenskapskontor (Netherlands Offices of Science and Technology, NOST) i særskilt interessante land. NOST håndterer fremme av innovasjon- og forskning og er integrert med næringsfremme i landene. Støtte til forretningsutvikling og markedsadgang håndteres av andre aktører, men ofte i samarbeid med NOST. Tillväxtanalys⁶⁶ har gjort en analyse av det nederlandske systemet for næringsfremme og skriver at den overordnede strategien gjør at Nederland har fått en sterk samordning av ulike politikkområder og gjør at satsinger på ulike områder styrker hverandre og drar i samme retning. Gjennom toppsektorinnsatsen så har Nederland også fått en mye tydeligere spesialisering i handel og innovasjonsfremme gjennom en mye hardere prioritering og seleksjon.

Ifølge Tillväxtanalys er Danmark og Nederland eksempler på land som jobber strategisk med samordning og samhandling av arbeidet med næringsfremme i utlandet, både på styring og utførelse. I disse landene er næringsfremme i utlandet og internasjonalisering en prioritet og en integrert del av arbeidet til de ulike sektordepartementene.

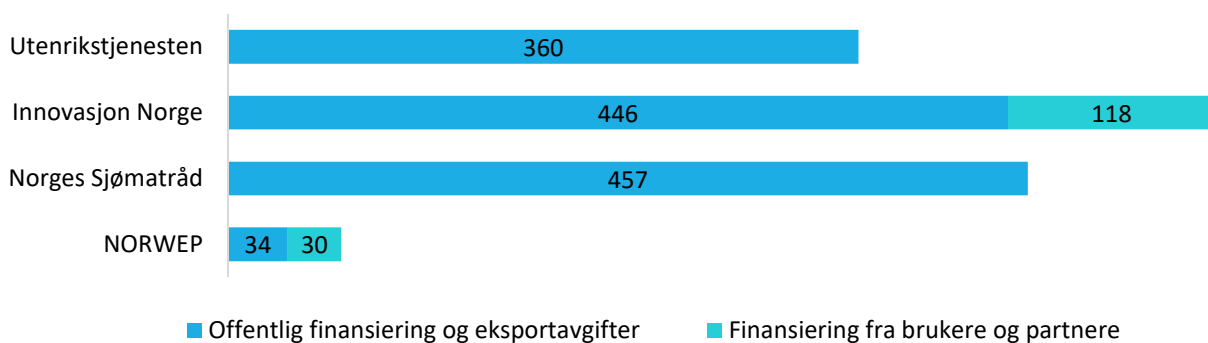
⁶⁶ Tillväxtanalys (2015) Samspelet mellan innovations- och handelsfrämjande, Nederländerna på hemmaplan och i fält.

4 Ressursbruk i virkemiddelapparatet

4.1 Virkemiddelaktørens samlede ressursbruk

Fremgangsmåten for å kartlegge kostnadene er beskrevet i metodekapittelet. Som beskrevet baseres kostnadene på virkemiddelaktørens driftsregnskap for 2017. De samlede kostnadene på tvers av de fire virkemiddelaktørene for næringsfremme utland utgjorde 1 447 MNOK i 2017. Figur 4-1 under gir en oversikt per aktør fordelt på henholdsvis offentlig finansiering og eksportavgifter og finansiering fra brukere og partnere.

Figur 4-1: Kostnader knyttet til næringsfremme utland i MNOK fra 2017 per virkemiddelaktør



Kilder: Regnskapsopplysninger fra UD, Innovasjon Norge, Sjømatrådet og NORWEP.

Den totale ressursbruken på næringsfremme i utlandet utgjorde 1 447 MNOK i 2017. Av dette utgjorde offentlig finansiering og eksportavgift 1 298 MNOK og annen finansiering 149 millioner MNOK.

For utenriktjenesten er all ressursbruk basert på offentlig finansiering. I vårt kostnadsgrunnlag har vi eliminert de største dobbeltposteringer ved å trekke ut husleiekostnader tilsvarende de beløp Innovasjon Norge og Sjømatrådet har blitt viderefakturert av utenriktjenesten for. Videre er også driftskostnader for lokalene i Yangon tatt ut, da det viderefaktureres til andre nordiske land som Norge er samlokalisert med.

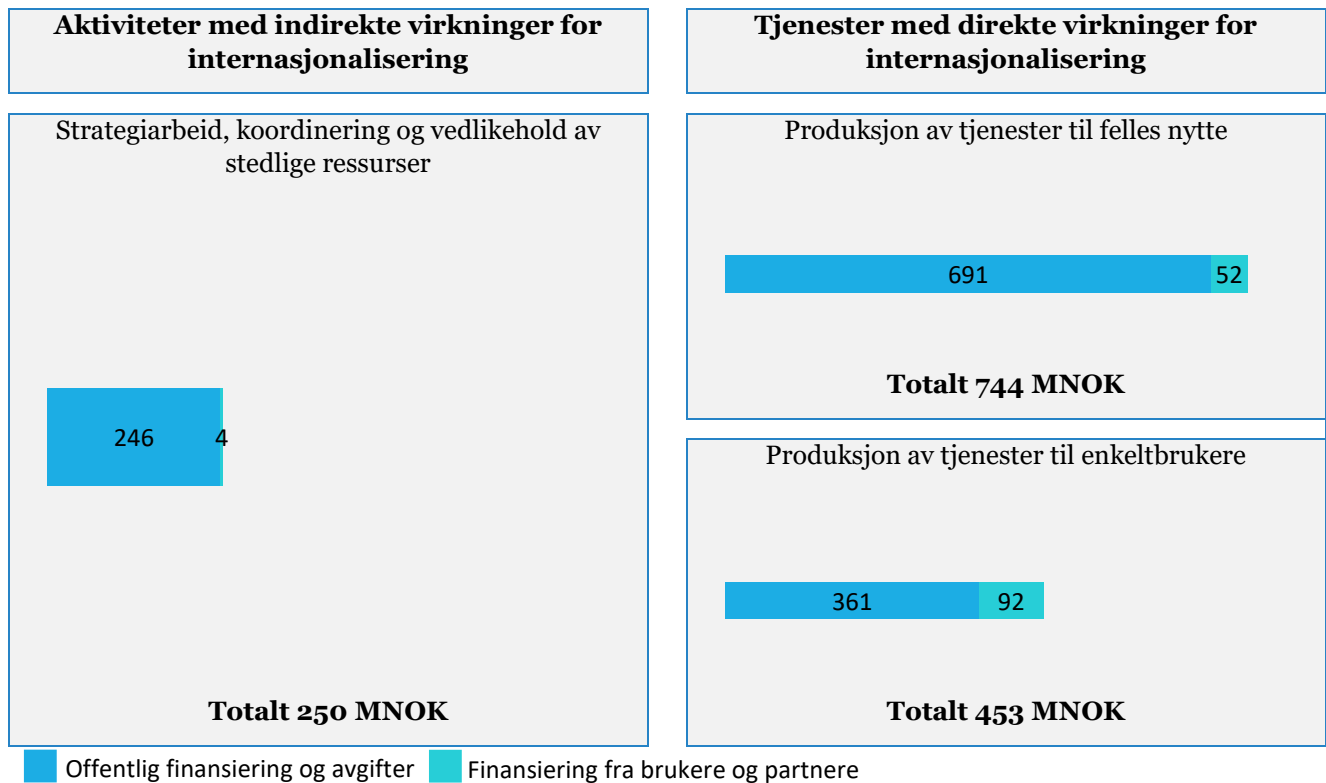
For Innovasjon Norges del er 446 MNOK av ressursbruken finansiert med offentlige midler, mens 118 MNOK er finansiert av eksterne inntekter som i hovedsak består av brukerbetaling. ⁶⁷ Sjømatrådet er i sin helhet finansiert av markedsavgift og årsavgift fra eksportører. I 2017 hadde Sjømatrådet driftskostnader på 505 MNOK. Inntektene fra avgifter samme år var imidlertid kun 361 MNOK, som indikerer at ressursbruken innenfor Sjømatrådet vil måtte falle uten stor vekst i eksportomsetning kommende år. Av driftskostnadene utgjorde omtrent 48 MNOK aktiviteter rettet mot det norske markedet for sjømat, og er derfor justert ut av kostnadsgrunnlaget. I 2017 hadde NORWEP 64,6 MNOK i driftskostnader, hvor 34,2 MNOK er tilskudd fra OED og øvrige inntekter i hovedsak består av medlemsavgifter, prosjektstøtte og deltageravgifter.

På overordnet nivå ser vi at offentlig ressursbruk innenfor virkemiddelapparatet for 2017 har et utpreget fokus på sjømatnæringen. Ressursbruken på dette området er for eksempel mer enn ti ganger så stor som ressursbruken som spesifikt retter seg mot oljeservicenæringen gjennom NORWEP sine virkemidler. Ressursbruken er også større enn den samlede offentlige ressursbruken som brukes på virkemidler forvaltet av Innovasjon Norge. Ressursbruken reflekterer både at den høye veksttaket innenfor sjømatnæringen gjennom avgiftsfinansiering har gitt Sjømatrådet relativt store verdier å forvalte og at sjømatnæringen har en

⁶⁷ Innovasjon Norge har også inntekter på omtrent 13,5 MNOK kategorisert som «annen offentlig finansiering» på prosjekter relevant for næringsfremme i utlandet. Dette er hovedsakelig midler fra Klima- og miljødepartementet, Norges forskningsråd og fra utenriksstasjoner. Dette skaper en risiko for å finne enkelte dobbeltposteringer ved utenriksstasjonene og Innovasjon Norge. Usikkerheten antas likevel å være knyttet til negligierbare størrelser.

betydningsfull rolle med tanke på potensial for fremtidig verdiskaping.⁶⁸ Samtidig er det verdt å legge merke til at oljeservice- og sjømatnæringenes betydning målt i eksportverdi er omtrent like, noe som tilsynelatende ikke reflekteres av den næringsspesifikke ressursbruken i apparatet. Hvorvidt den relative dimensjoneringen av ressursbruk er riktig kommer imidlertid an på flere forhold enn det som vises av eksportstatistikk, og vil omtales nærmere i kapittel 6 og 7.

Figur 4-2: Kostnader per aktivitetskategori samlet for alle fire aktører⁶⁹



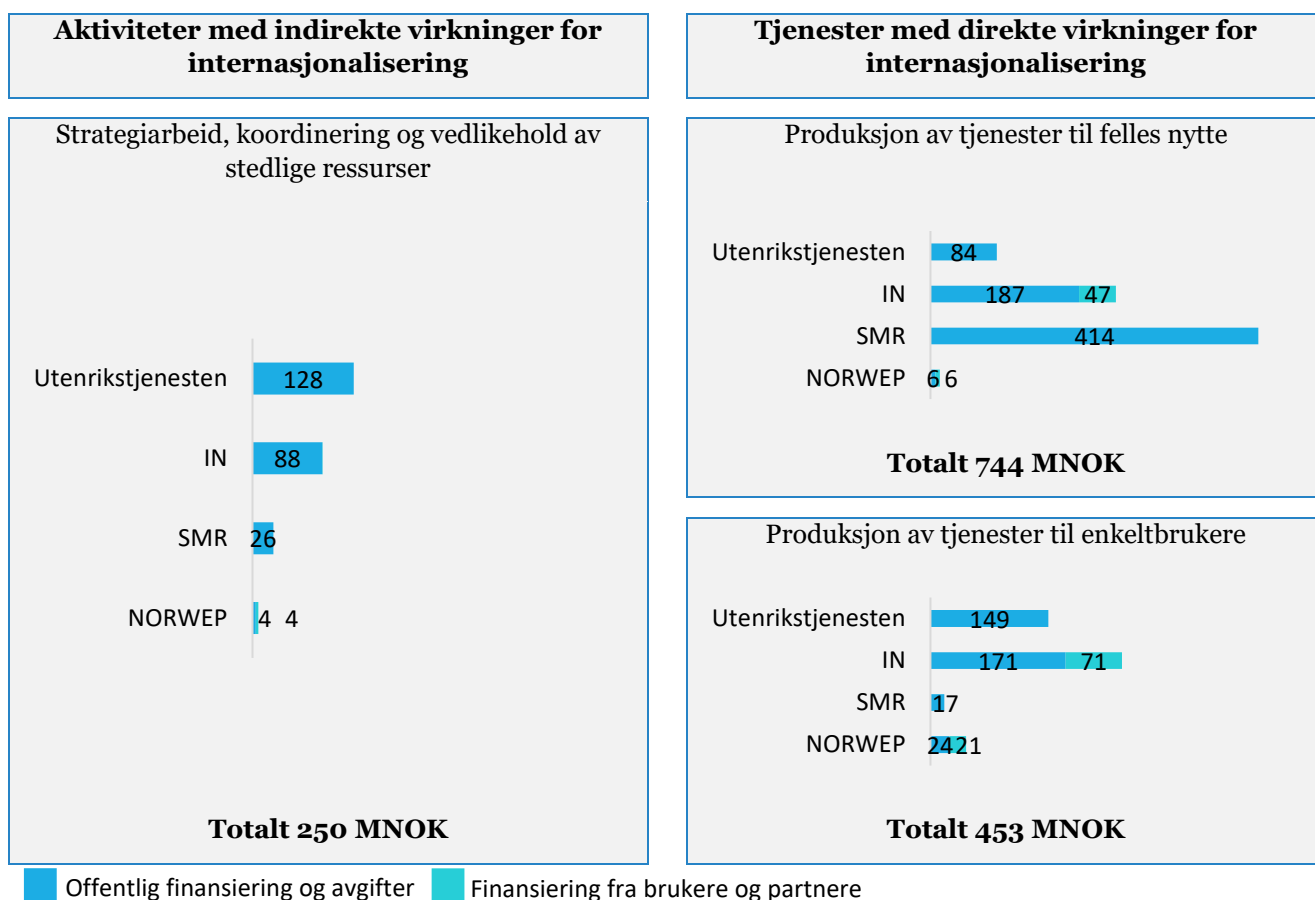
Videre ser vi av Figur 4-2 at over halvparten av ressursbruken (744 MNOK) går til produksjon av tjenester til felles nytte. Vi ser også at innslaget av bruker- og partnerfinansiering er størst innenfor produksjon av tjenester til enkeltbrukere. Dette kan muligens forklares med at det kan være mer krevende å innføre modeller for brukerfinansiering innenfor tjenester med store positive eksternaliteter og potensiell gratispassasjerproblematikk.

Videre kan vi se av Figur 4-3 at det er Sjømatrådet som står for den største delen av ressursbruk innenfor produksjon av tjenester til felles nytte. Fordelingens vekt mot produksjon av tjenester til felles nytte for Sjømatrådet harmonerer også med at formålet om å jobbe for å produsere fellesgoder er sentralt for Sjømatrådet. Innenfor tjenester til enkeltbrukere ser vi derimot at total ressursbruk er størst hos Innovasjon Norge (242 MNOK), etterfulgt av utenriktjenesten (149 MNOK). Innenfor aktiviteter relatert til strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser finner vi derimot at det er utenriktjenesten som står for den største andelen av ressursbruken (128 MNOK). Sett i lys av utenriksstasjonenes rolle som nav i Team Norway-samarbeidet virker det rimelig at UD's ressursbruk på dette området er relativt stor sammenlignet med de andre aktørene.

⁶⁸ Det er gjort en avgiftsreduksjon på 60% for Laks og Pelagisk som medfører lavere fremtidige inntekter for Norges Sjømatråd. I 2017 ble det således investert 147 MNOK mer enn inntektene skulle tilsi, som et ledd i å bygge ned egenkapitalen for bransjene laks/ørret og pelagisk. Totalt sett bygde Sjømatrådet ned egenkapitalen med 138 MNOK i 2017

⁶⁹ For NORWEP har ikke prosjektene koblinger mellom ressursbruk og ulike finansieringskilder. For å fremstille innslaget av bruker- og partner finansiering i kategorier av aktiviteter har vi derfor antatt at innslaget av partnerskapsfinansiering i NORWEP er likt for all ressursbruk.

Figur 4-3: Ressursbruk per aktivitetskategori fordelt på alle fire aktørene



4.2 Ressursbruk i Utenriktjenesten

4.2.1 Avgrensning av driftskostnader

Fremgangsmåte for definisjon av kostnadsgrunnlaget er beskrevet i metodekapittelet. Noe forenklet kan fremgangsmåten oppsummeres med at andelen kostnader allokert til næringsfremme reflekteres av den enkelte stasjon sin angivelse av andel tid brukt på næringsfremme, samt et tilsvarende pådrag av kostnader knyttet til støttefunksjoner hjemme og ute. En lik tilnærming er gjort for næringslivsseksjonen ved departementets kontorer i Oslo. Resultatet av avgrensningen er oppsummert i tabellen under.⁷⁰

⁷⁰ Tallgrunnlaget er justert ned i henhold til husleiebeløp fakturert Innovasjon Norge og Sjømatrådet. Videre er kostnader relatert til spesialråder fra andre departementer også inkludert i grunnlaget.

Tabell 4-1: Utenriksdepartementets driftskostnader fordelt per kostnadsart for næringsfremme i 2017

Kostnadsart	Total	Næringsfremme	
		MNOK	Andel
Bygg og inventar	1 067	103	10 %
Driftsutgifter	177	23	13 %
Eksterne tjenester	197	13	7 %
Lønn (lokale i utland)	378	42	11 %
Lønn (hjemme, utsendte og spesialutsendinger)	1 348	99	7 %
Særavtale for utsendte og spesialutsendinger	491	66	13 %
Transport	166	9	5 %
Sum driftskostnader	3 824	355	9 %
Tilskudd	25 385	6	0 %

Kilde: Regnskapstall fra Utenriksdepartementet.

Totale kostnader knyttet til næringsfremme innenfor utenriktjenesten beløper seg til om lag 360 MNOK. Dersom vi kun ser på driftskostnadene for Utenriksdepartementet totalt sett, utgjør kostnadene allokert til næringsfremme i vår gjennomgang omtrent 9 prosent av dette grunnlaget.

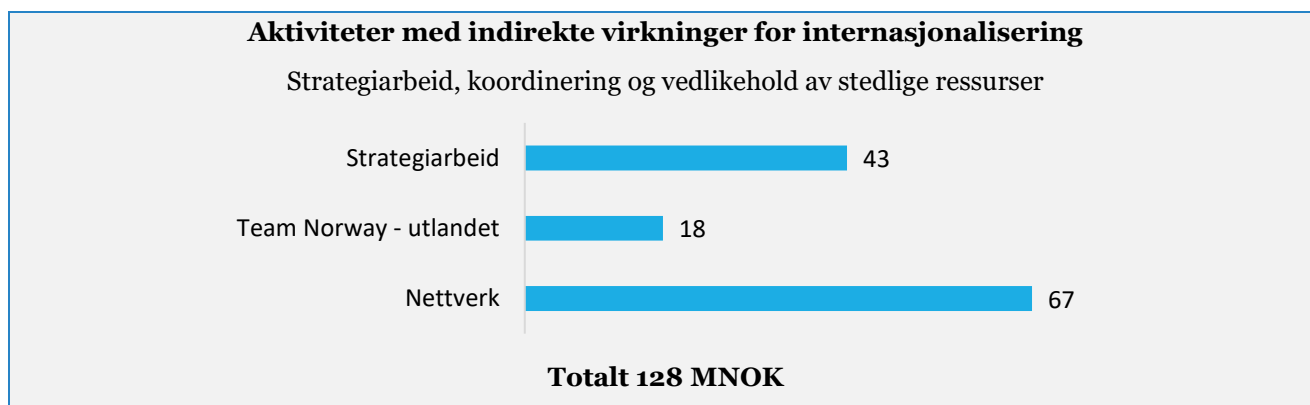
4.2.2 Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme

Fremgangsmåte for allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester er beskrevet i metodekapittelet. Kort oppsummert er kostnadsallokeringen et resultat av hver enkelt stasjon sin angivelse av hvordan deres tid innenfor næringsfremme er fordelt på et bestemte forhåndsdefinerte aktiviteter. I denne besvarelsen har man skilt de ansatte i to; (i) utsendte og spesialutsendinger og (ii) lokalt ansatte.

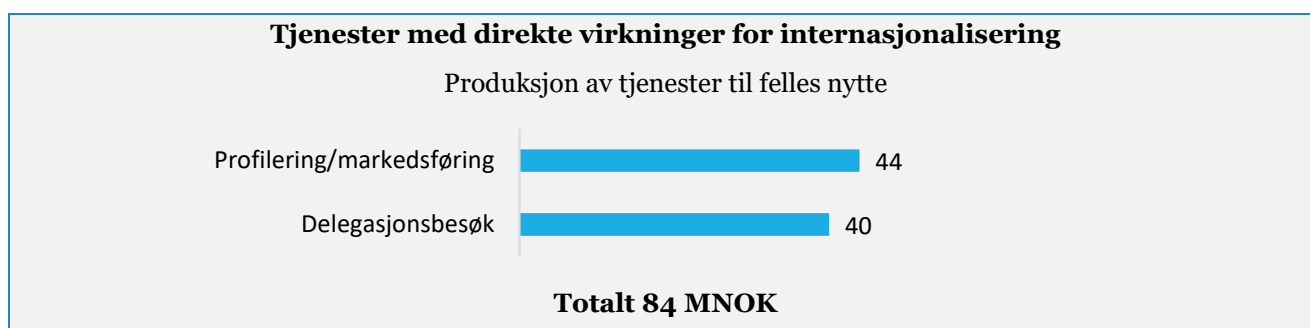
Figur 4-4 - Figur 4-6 fremstiller kostnadene knyttet til næringsfremme i utlandet brutt ned på kategorier av aktiviteter og tjenester definert for områdegjennomgangen. Innenfor aktiviteter med indirekte virkninger ser vi at ressursbruk for vedlikehold av stedlige nettverk utgjør over halvparten av samlet ressursbruk, som utgjør 128 MNOK. Samtidig ser vi at samlet ressursbruk knyttet til profilering/markedsføring og delegasjonsbesøk utgjør 84 MNOK, mens ressursbruk for tjenester til enkeltbrukere utgjør 149 MNOK. Rådgivning utgjør den største kostnadsposten både i sistnevnte kategori og totalt sett.

Det samlede inntrykket for utenriktjenestens ressursbruk er at det brukes en relativt stor ressursinnsats på aktiviteter med indirekte virkninger for internasjonalisering sammenlignet med tjenestene med direkte virkning. Det er også et særtrekk ved tjenestene som leveres ved utenriksstasjonene at disse i stor grad er avhengig av langsiktig arbeid og tilstedeværelse ved stasjonene, noe vi vil komme tilbake til i vurderinger av virkemidlenes effekter.

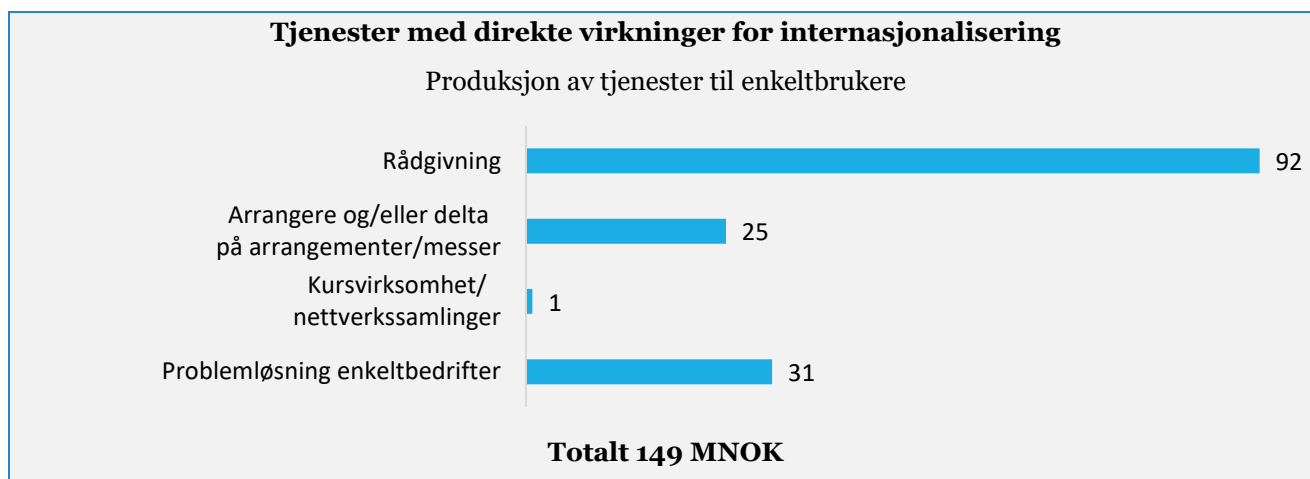
Figur 4-4: Allokerte kostnader per aktivitet innenfor strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser for utenriksstjenesten



Figur 4-5: Allokerte kostnader per tjeneste til felles nytte ved utenriksstjenesten



Figur 4-6: Allokerte kostnader per tjeneste til enkeltbrukere ved utenriksstjenesten

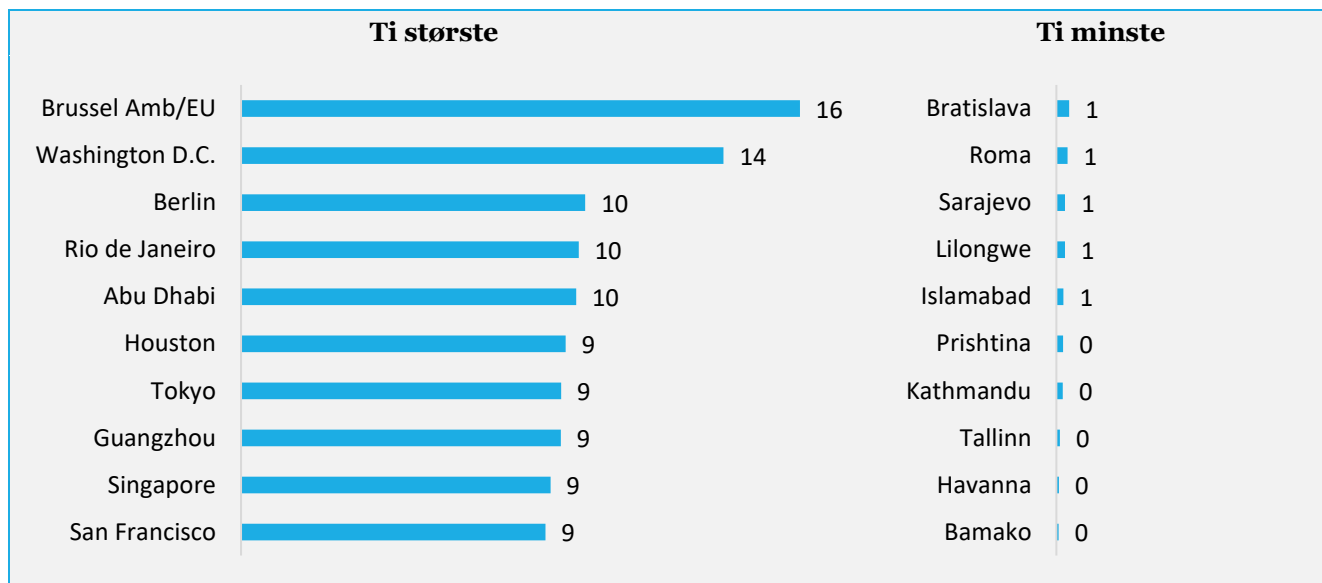


4.2.3 Allokering av næringsfremmekostnader til utenriksstasjoner

Kostnadsanalysen er detaljert ned på den enkelte utenriksstasjon. Utslaget for hvor store kostnader som fordeles til hver utenriksstasjon er gitt ut fra hvor stor andel av tiden henholdsvis de utsendte inkludert spesialutsendinger og lokalt ansatte har oppgitt at de bruker på næringsfremme. Videre har hver utenriksstasjon også oppgitt hvor mye tid som går med til *administrasjon* og *fellestjenester*. Arbeidet med næringsfremme tildeles også en forholdsmessig andel av disse kostnadene. I tillegg har hver stasjon fått sitt pådrag av kostnader fra støttefunksjoner ved hovedkontoret i Oslo, bestemt ut fra antall ansatte. I grunnlaget for kostnadsanalysen har 96 utenriksstasjoner inngått, hvorav 12 stasjoner har oppgitt å ikke utføre arbeid med

næringsfremme i det hele tatt.⁷¹ Figuren under viser kostnadene ved de 10 største og 10 minste utenriksstasjonene basert på ressursbruk.

Figur 4-7: De 10 største og 10 minste utenriksstasjoner ut fra ressursbruk på næringsfremme i MNOK



Kilde: Regnskapstall fra Utenriksdepartementet for 2017 og rapportering av tidsbruk til næringsfremme ved utenriksstasjonene.

Det er en spredning fra 0,2 MNOK i Bamako (Mali) til 16,1 MNOK i Brussel (Belgia/EU). I Brussel er det primært EU-delegasjonen som står for arbeid med næringsfremme, og deres hovedaktiviteter relaterer seg til arbeid med rammebetingelser. Median på listen er ambassaden i Paris med 3,5 MNOK i kostnader relatert til næringsfremme. Det fremstår ikke som særlig overraskende at ressursbruk til næringsfremme er ujevnt fordelt mellom ulike geografiske markeder, gitt at det internasjonale avtrykket av norsk næringsliv også er relativt ujevnt fordelt. Listen over de ti minste utenriksstasjonene inneholder også geografiske markeder uten tradisjonelt stor betydning for norsk eksport, med unntak av Italia, som i stor grad betjenes av øvrige deler av virkemiddelapparatet når det kommer til næringsfremme. Selv om rangeringen av ressursbruk per utenriksstasjon viser store forskjeller mellom de største og minste stasjoner, er variasjonen målt i den økonomiske betydningen av hvert geografiske marked trolig mye større, særlig dersom vi vurderer betydningen målt i eksportverdier.

4.2.4 Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner

I vår gjennomgang har vi i samarbeid med UD definert hvilke koststeder ved hovedkvarteret i Oslo som betegnes som operative og hvilke som betegnes som støttefunksjoner. Eksempler på operative funksjoner er Europaavdelingen, Avdeling for sikkerhetspolitikk og nordområdene, Regionavdelingen mm. Eksempler på støttefunksjoner er Arkivseksjonen, Seksjon for anskaffelser, Seksjon for økonomi og virksomhetsstyring, IKT-seksjonen mm. Videre er det blant støttefunksjonene identifisert hvilke som ikke er relevant for næringsfremme, eksempel på dette er bl.a. UD's operative senter, Enhet for konsulær bistand mm. En andel av kostnadene ved de relevante støttefunksjonene er tildelt næringsfremme. Denne tildelingen er gjort basert på den enkelte utenriksstasjonens antall operative årsverk på næring som andel av totalt antall operative årsverk i hele utenriktjenesten. Denne kostnaden kalles *Støttekostnad hjemme*.

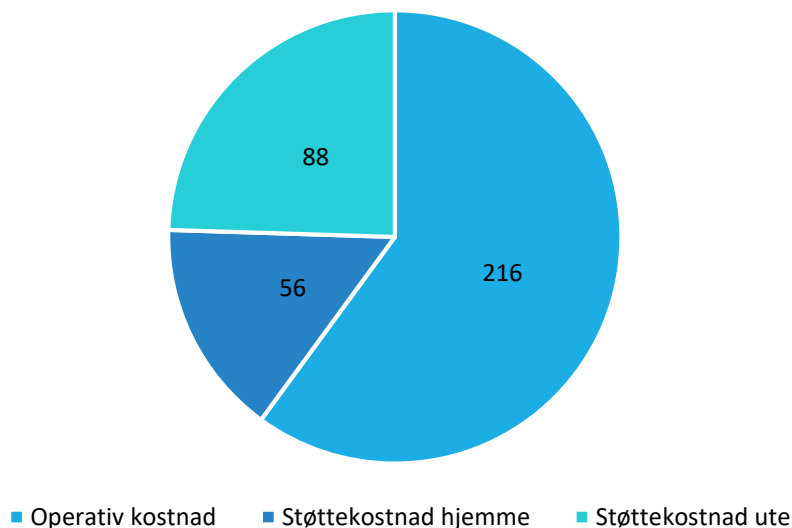
I tillegg er det gjennom tidsundersøkelsen som UD ved Næringslivsseksjonen utførte i juni 2018 identifisert hvor stor andel av tiden henholdsvis utsendte og spesialutsendinger og lokalt ansatte benyttet på

⁷¹ I 2017 er noen stasjoner fysisk adskilt, men likevel behandlet under ett i regnskapet. I spørreundersøkelsen har hver part svart for seg, men i kostnadsanalysen er de slått sammen av praktiske formål. Det gjelder: Wien (OSSE og Amb), New York (GK og FN), Genève (WTO/EFTA og FN) og Brussel (EU og Amb). De 12 som ikke bedriver næringsfremme: Amman/Bagdad, Kinshasa, Khartoum, Antananarivo, Beirut, Strasbourg, Kabul, Brussel (del NATO), Paris, OECD/UNESCO, Damaskus, Juba og Al Ram

«Administrasjon» og «Fellestjenester» ved den enkelte utenriksstasjon. En andel av kostnaden ved dette er allokert til næringsfremme ut fra hvor stor andel tid utenriksstasjonen benyttet på næringsfremme. Denne kostnaden kalles *Støttekostnad ute*.

Til slutt vil kostnaden knyttet til de faktiske årsverkene som jobber direkte med næringsfremme bli kalt *Operativ kostnad*. I Figur 4-8 under presenteres en oppdeling etter disse tre kategoriene.

Figur 4-8: Ressursbruk i MNOK på næringsfremme, adskilt mellom direkte operativ kostnad, støttekostnad hjemme og støttekostnad ute



Kilde: Regnskapstall fra Utenriksdepartementet for 2017 og rapportering av tidsbruk ved utenriksstasjonene.

Av de totale kostnadene knyttet til næringsfremme, utgjør 60 prosent av disse kostnader som er drevet av operative årsverk, 25 prosent utgjøres av støtte ute og 15 prosent av støtte hjemme. Dette betyr at 40 prosent av kostnadene går med til støttefunksjoner og ikke direkte næringsfremmeaktiviteter. Det er en vesentlig høyere andel enn de øvrige aktørene. I en vurdering av effektiviteten knyttet til nivået av kostnader til støttefunksjoner må man blant annet ta høyde for kompleksiteten i organisasjonens virke. Utover de naturlige støttefunksjonene som IT, regnskap og lønn, økonomi og HR, har Utenriksdepartementet en språkenhet, kunnskapsenhet og også et kompetansesenter som er nødvendig for å klargjøre utsendinger til omtrent 85 land hvor departementet er representert. Fysisk infrastruktur ute i form av tjenesteboliger og ambassadebygninger er også med på å drive opp kostnadene til støttefunksjoner. En del støttefunksjoner ute, som for eksempel innen fysisk sikring, sjåfører, mm, er også særegne for utenriksstasjonen når vi sammenligner med andre virkemiddelaktører. En del av disse støttefunksjonene er neppe kritisk viktige for apparatets evne til å gi støtte til norsk næringsliv, men kan likevel sies å bidra til å gi utenriksstasjonenes tjenester til næringslivet et særpreg som andre virkemiddelaktører ikke kan levere.

4.3 Ressursbruk i Innovasjon Norge

4.3.1 Avgrensning av driftskostnader

Fremgangsmåte for definisjon av kostnadsgrunnlaget er beskrevet i metodekapittelet. Noe forenklet kan fremgangsmåten oppsummeres med at man har sett på prosjektregnskapet til Innovasjon Norge og definert hvilke prosjekter som inngår i næringsfremme utland og hvilke som ikke gjør det. Alle brukerbetalingene og annen ekstern finansiering føres også inn i prosjektregnskapet og har således blitt inkludert gjennom prosjektene. Det er også gjort et skille mellom hovedoppgavene «Export Norway», «Visit Norway» og «Invest In Norway» i grunnlaget gjennom prosjektkoder og kostnadssteder. De totale driftskostnadene til Innovasjon Norge for 2017 er på 1 374 MNOK og inkluderer som tidligere omtalt noen kostnader som i etterkant er

refundert gjennom brukerbetalinger og lignende. Vi har altså inkludert 41% av driftskostnadene til Innovasjon Norge for næringsfremme utland.

Tabell 4-2: Innovasjon Norges driftskostnader til næringsfremme i utlandet i 2017

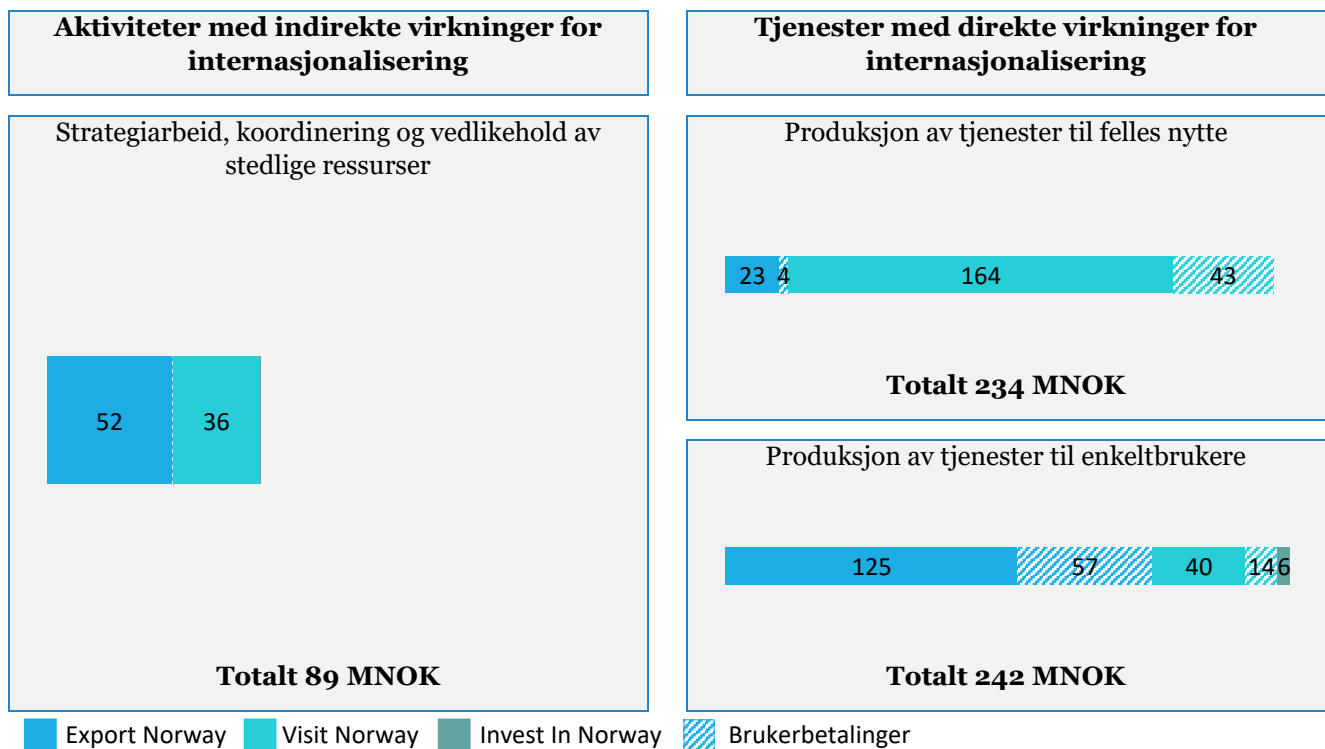
	MNOK	Andel
Kostnader definert inn	564	41 %
Kostnader definert ut	810	59 %
Totale driftskostnader	1 374	100 %

Kilde: Regnskapstall fra Innovasjon Norge for 2017.

4.3.2 Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme

For å kartlegge kostnader på aktivitets- og tjenestenivå i Innovasjon Norge er det tatt utgangspunkt i deres prosjektregnskap og videre i samråd med Innovasjon Norge gjort en kobling mellom deres prosjekter og de forhåndsdefinerte aktiviteter og tjenestene i områdejennomgangen. I figuren under vises Innovasjon Norges kostnader knyttet til næringsfremme utland, angitt per hovedoppgave.

Figur 4-9: Innovasjon Norge sin ressursbruk i MNOK knyttet til næringsfremme utland



Kilde: Regnskapstall fra Innovasjon Norge for 2017.

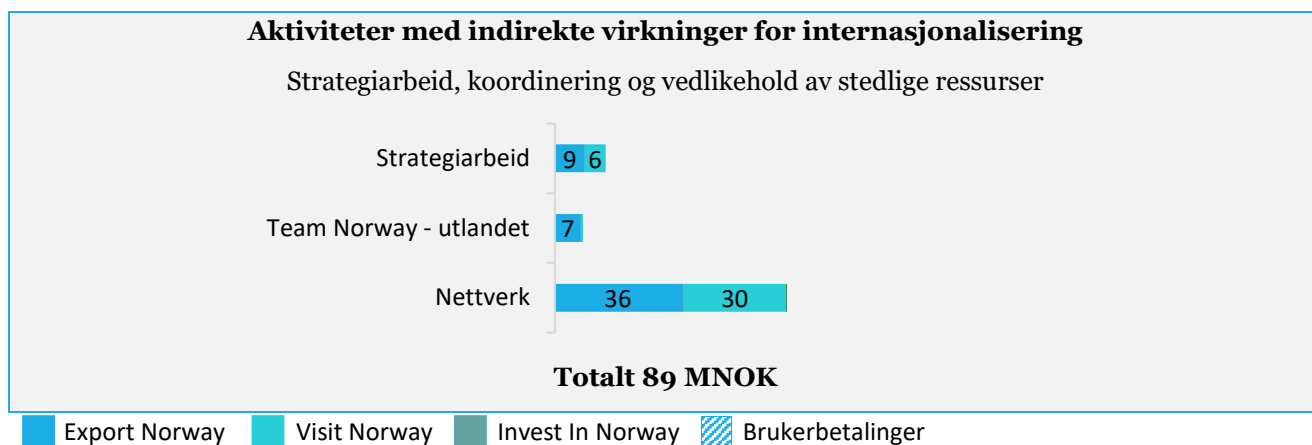
Bildet viser at 70 prosent av ressursbruk innenfor «Export Norway» kan henføres til produksjon av tjenester til enkeltbrukere, mens bare 10 prosent kan henføres til produksjon av tjenester til felles nytte. Innenfor «Visit Norway» kan 70 prosent av ressursbruk henføres til produksjon av tjenester for felles nytte, mens 18 prosent kan henføres til produksjon av tjenester til enkeltbrukere. Fordelingen tilsvare grovt sett spesialiseringen og formålene for to hovedoppgaver innenfor Innovasjon Norge. Samlet sett kan mer enn halvparten av total ressursbruk innenfor næringsfremme utland i Innovasjon Norge henføres til «Visit Norway». Sammenlignet med betydningen av reiselivsnæringen for totale eksportvolumer og samlet verdiskaping er det tydelig at ressursbruken på området er langt større enn betydningen skulle tilsi. Vi vet

samtidig at ressursinnsatsen i stor grad kan beskrives som investering i fellesgoder, som isolert sett kan være med på å forsvare den store andelen av total ressursbruk.

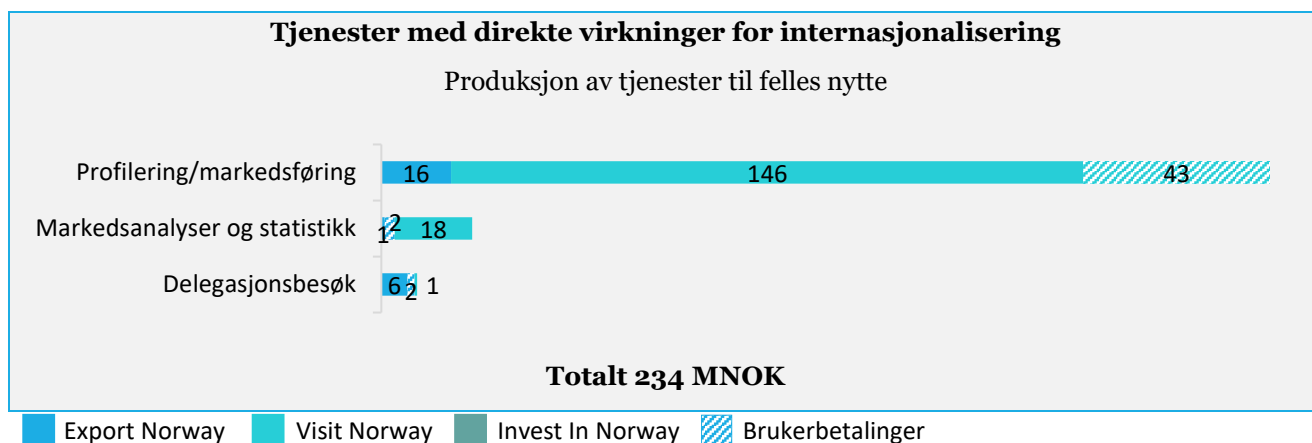
I Figur 4-10 til Figur 4-12 nedenfor illustreres kostnadene knyttet til de definerte aktivitetene og tjenestene i områdegjennomgangen, adskilt per hovedoppgave og hvorvidt kostnaden er offentlig finansiert eller brukerfinansiert. Innenfor aktiviteter med indirekte virkninger for internasjonalisering er det arbeid med vedlikehold av nettverk som utgjør den største delen av ressursbruken, både innenfor «Visit Norway» og «Export Norway». For tjenester med direkte virkninger er det arbeid med markedsføring og profilering som utgjør den klart største andelen av ressursbruken. Denne ressursbruken stammer i all hovedsak fra arbeid innenfor «Visit Norway». Innenfor tjenester til enkeltbrukere er det rådgivningsarbeid som står for den største andelen av samlet ressursbruk.

Innslaget av brukerfinansiering ligger på overordnet nivå rundt 20 prosent av total ressursbruk. Andelen brukerbetaling varierer imidlertid en del mellom kategorier. Den største andelen (omtrent 40 prosent) finner vi innenfor arrangementer og messer, den nest største på profilering og markedsføring (omtrent 36%) mens andelen er mer beskjeden innenfor rådgivning (10 prosent).

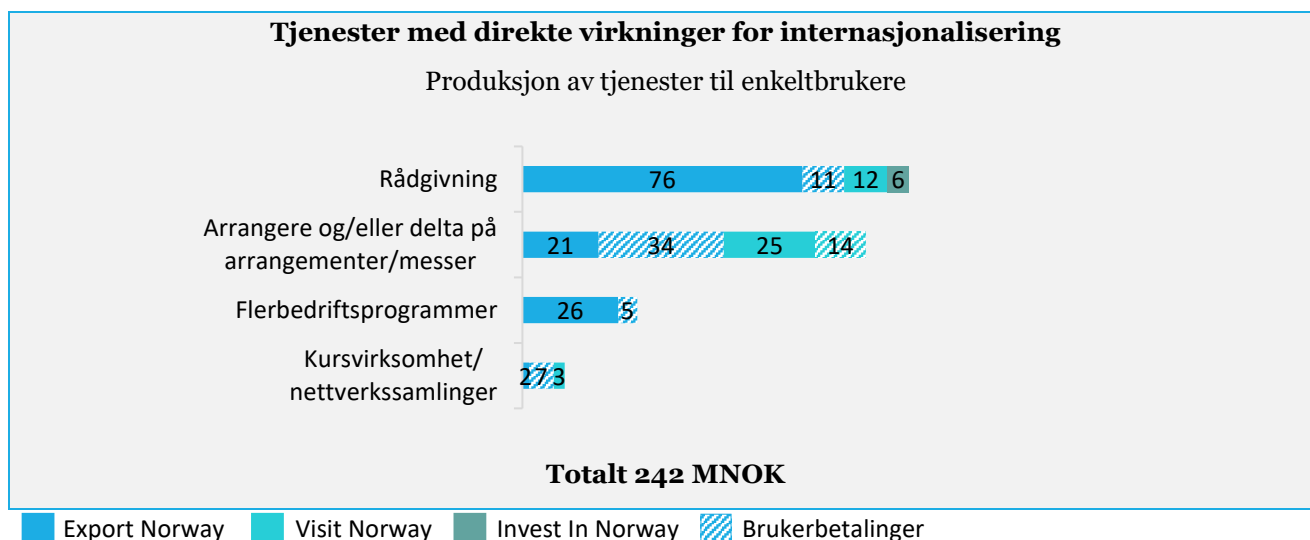
Figur 4-10: Allokerte kostnader per aktivitet på strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser for de ulike hovedoppgavene til IN



Figur 4-11: Allokerte kostnader per tjeneste til felles nytte for de ulike hovedoppgavene til IN



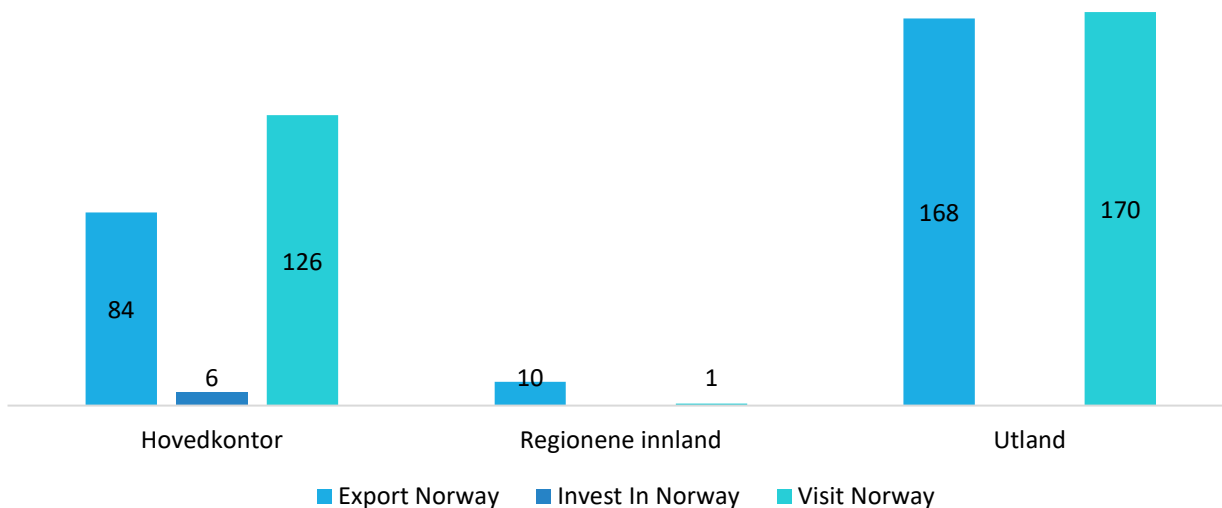
Figur 4-12: Allokerte kostnader per tjeneste til enkeltbrukere ved de ulike hovedoppgavene til Innovasjon Norge



4.3.3 Allokering av næringsfremmekostnader til utekontorer

I kostnadsgrunnlaget til Innovasjon Norge er all timeføring og direkte prosjektkostnader henført til de enkelte kostnadsstedene i regnskapssystemet. Disse kostnadsstedene er kategorisert i samråd med Innovasjon Norge i tre deler; Hovedkontor, Regionene innland og Utland. Resultatet fra oppdelingen vises under.

Figur 4-13: Kostnader i MNOK knyttet til kategoriserte kostnadssteder



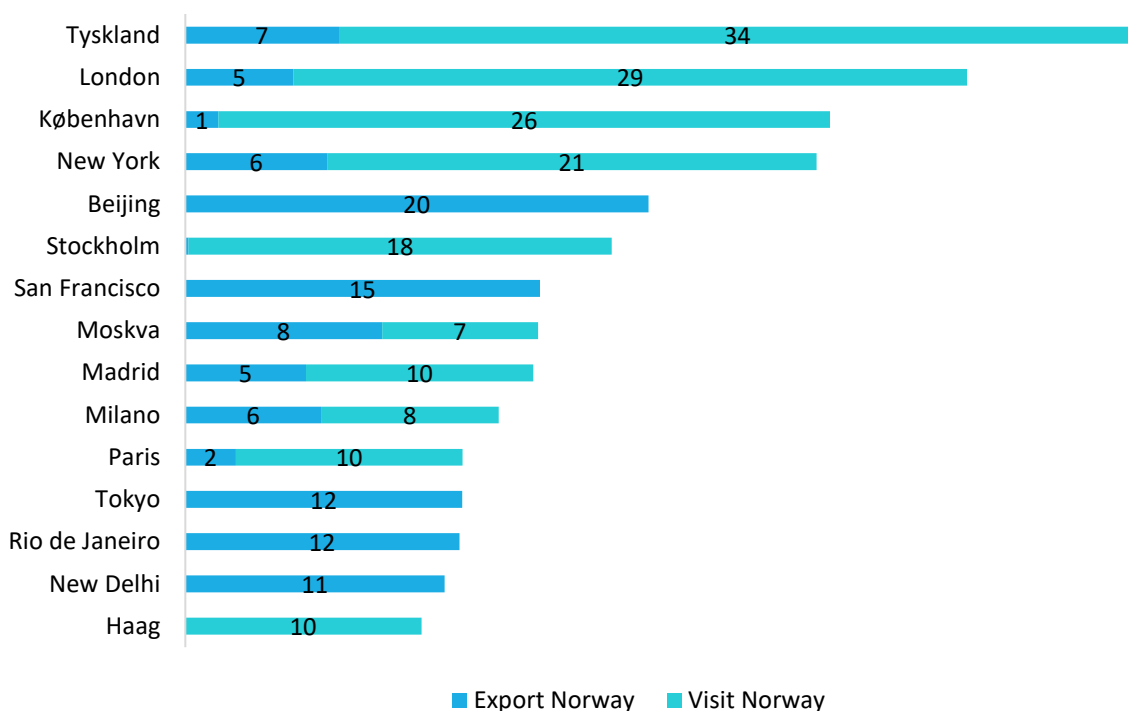
Kilde: Regnskapstall fra Innovasjon Norge for 2017.

Bildet over viser at 60 prosent av kostnadene relatert til næringsfremme utland stammer fra aktivitet ved stasjonene i utlandet. Videre er ikke overraskende kun 2 prosent av kostnadene knyttet til regionskontorene. Denne andelen dreier seg i hovedsak om innsats rundt «Global Growth»-programmet og internasjonal markedsrådgivning. 38 prosent av kostnadene stammer fra hovedkontoret, hvor en vesentlig andel igjen består av «Visit Norway» sine kostnader. Prosjektene som ligger under «Export Norway» fra hovedkontoret dreier seg i hovedsak om eksportrådgivning, «Global Entrepreneurship» og «Brand Norway». Dette bildet er med på å understreke at tjenestespekteret til Innovasjon Norge er relativt integrert, og at utekontorenes arbeid med

næringsfremme i utvalgte markeder bare utgjør en avgrenset del av den samlede innsatsen for internasjonal næringsfremme.

Kostnadsstedene definert som Utland er ytterligere detaljert til den enkelte stasjon. Der direkte prosjektkostnader er ført på en stasjon og et prosjekt som er definert innenfor næringsfremme utland, vil det inngå i oversikten under. Videre vil stasjonens ansatte sin timeføring på prosjekter definert innenfor næringsfremme utland også inngå. De 15 største utestasjonene til Innovasjon Norge, målt etter ressursbruk på næringsfremme utland, er illustrert under.

Figur 4-14: Ressursbruk på næringsfremme utland målt i MNOK ved de 15 største stasjonene til Innovasjon Norge



Kilde: Regnskapstall fra Innovasjon Norge for 2017.

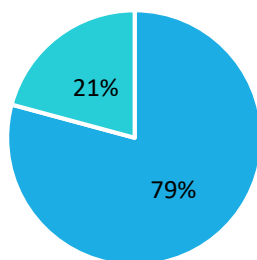
Vi ser at ressursbruken til «Visit Norway» ved utekontorene er konsentrert om noen utvalgte markeder. Ressursinnsatsen er størst i Tyskland, London, København og New York. For «Export Norway» finner vi størst ressursbruk i Beijing, San Francisco, Tokyo og Rio de Janeiro. Mens konsentrasjonen av ressursbruk for «Visit Norway» er rettet mot geografiske markeder som gjerne ligner vårt hjemmemarked, er ressursbruken ved utekontorene for «Export Norway» i større grad rettet mot fjernere, men viktige, markeder, hvor språklige utfordringer og forretningsmessige rammevilkår kan skape behov for bistand til norske virksomheter, eller hvor andre næringsspesifikke hensyn er en viktig motivasjon for tilstedeværelse (les: IT/kommunikasjonsteknologi i San Francisco).

4.3.4 Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner

I det interne prosjektrengskapet til Innovasjon Norge er kostnader knyttet til støttefunksjoner bakt inn i en timekostkalkyle. Det betyr at det ikke enkelt lar seg gjøre å illustrere hvor store andeler av kostnadene knyttet til næringsfremme utland som stammer fra støttefunksjoner. I samråd med Innovasjon Norge har vi for hvert kostnadssted definert hvilke som er operative og hvilke som er støttefunksjoner. Ved å ta for seg deres bokførte regnskap for 2017 kan vi således identifisere hvor stor andel av kostnaden som relaterer seg til støttefunksjoner. Resultatet fremgår i venstre halvdel av Figur 4-15. Dersom det antas en tilsvarende andel ressursbruk på støttefunksjoner innenfor næringsfremme utland som for hele Innovasjon Norge, vil det gi omtrent 117 MNOK i kostnader på støttefunksjoner.

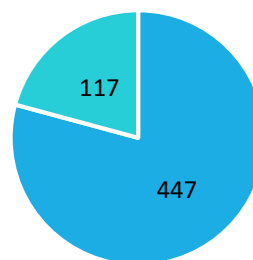
Figur 4-15: Andel kostnader knyttet til henholdsvis kostnadssteder definert som operativ eller støtte

Andel kostnad til støtte- og operative funksjoner



■ Operativ funksjon ■ Støttefunksjon

Kostnad i MNOK til operativ virksomhet og støttefunksjon for næringsfremme utland



■ Operative kostnader ■ Støttekostnader

Kilde: Regnskapstall fra Innovasjon Norge for 2017.

Kostnader knyttet til støttefunksjoner utgjør samlet sett 21 prosent av kostnadene knyttet til næringsfremme i utlandet hos Innovasjon Norge. Dette er en vesentlig lavere andel enn vi finner hos Utenriksdepartementet, men en høyere andel enn vi finner hos NORWEP og Sjømatrådet. Ved sammenligning av kostnader til støttefunksjoner mellom Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet bør det imidlertid tas hensyn til at kostnader til styring og administrasjon av Innovasjon Norge på departementsnivå ikke er inkludert her. Antallet årsværk knyttet til arbeid med næringsfremme i utlandet i Nærings- og fiskeridepartementet er anslått til 12, med en tilhørende kostnad på omtrent 18 millioner kroner. Hvordan kostandene på departementsnivå bør allokere til Sjømatrådet og Innovasjon Norge er ikke klart, men dette har bare marginal betydning for sammenligningen av kostnader til støttefunksjoner for næringsfremme i utlandet hos Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet.

At andelen av ressursbruk til støttefunksjoner er høyere hos Innovasjon Norge enn hos Sjømatrådet og NORWEP kan trolig forklares med at Innovasjon Norge er et stort selskap, der eierskapet er delt mellom fylkeskommunene og staten, og der både fylkeskommunene og en rekke departementer fungerer som oppdragsgivere og bestillere av tjenester. Virkemåtene for de ulike tjenestene selskapet produserer, eller kan bli bedt av sine eiere om å produsere, har gjerne gjensidige avhengigheter. Det er naturlig at kostnadene ved å administrere et slikt sammensatt apparat er høyere enn kostnadene til støttefunksjoner innenfor organisasjoner med en enklere eierstruktur og et snevrere tjenestespekter. De ekstra kostnadene innenfor Innovasjon Norge som kan tilskrives rollen som koordinator for et bredt sett av tjenester, må veies mot opp mot merverdien som kan skapes av at én organisasjon har en helhetlig tilnærming til produksjonen av disse tjenestene. Vurderinger av om dette er en hensiktsmessig organisering eller ei, ligger ikke innenfor mandatet for denne områdejennomgangen.

4.4 Ressursbruk i Norges Sjømatråd

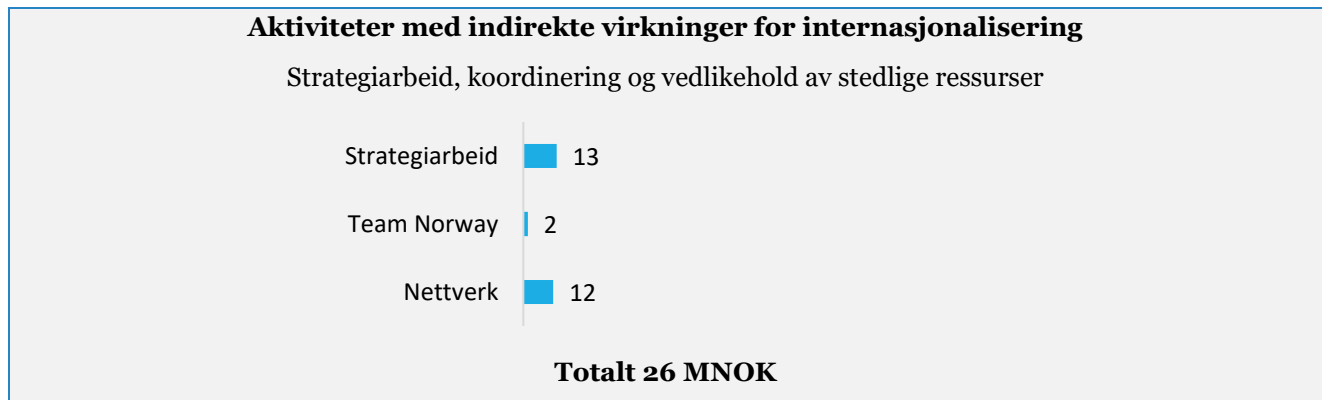
4.4.1 Avgrensning av driftskostnader

Norges sjømatråd sitt formål er primært rettet mot næringsfremme i utlandet. Som utgangspunkt er derfor samtlige driftskostnader inkludert i kostnadsgrunnlaget. Det er imidlertid enkelte prosjekter, som «Laks er viktig», «Fiskesprell» og andre markedsføringsaktiviteter i Norge som beløper seg til ca 48 MNOK, som er justert ut av grunnlaget. Driftskostnadene i analysen er derfor justert til 457 MNOK.

4.4.2 Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme

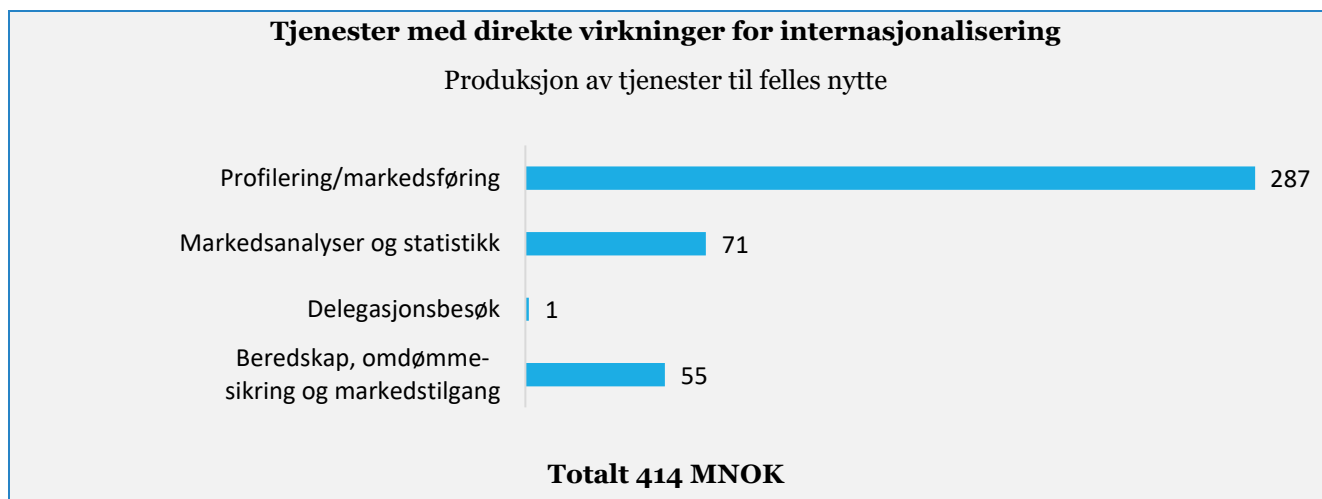
Sjømatrådet har definert fem verdiskapningsområder som er innarbeidet i deres regnskaper.⁷² Vi har i samråd med Sjømatrådet gjort en allokering mellom deres egne verdiskapningsområder og aktivitetene og tjenestene definert i denne områdegjennomgangen. Figur 4-16 til Figur 4-18 nedenfor viser ressursbruken fordelt etter aktiviteter.

Figur 4-16: Allokerte kostnader per aktivitet på strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser for Sjømatrådet



Kilde: Regnskapstall fra Norges Sjømatråd for 2017.

Figur 4-17: Allokerte kostnader per tjeneste til felles nytte ved Sjømatrådet



Kilde: Regnskapstall fra Norges Sjømatråd for 2017.

⁷² De fem verdiskapningsområdene er definert i årsmeldingen for 2017: Markedsinnsikt og kompetanse, Markedsadgang, Identitet og omdømme, Beredskap og omdømmesikring og Konsumrettede tiltak.

Figur 4-18: Allokerte kostnader per tjeneste til enkeltbrukere ved Sjømatrådet



Kilde: Regnskapstall fra Norges Sjømatråd for 2017.

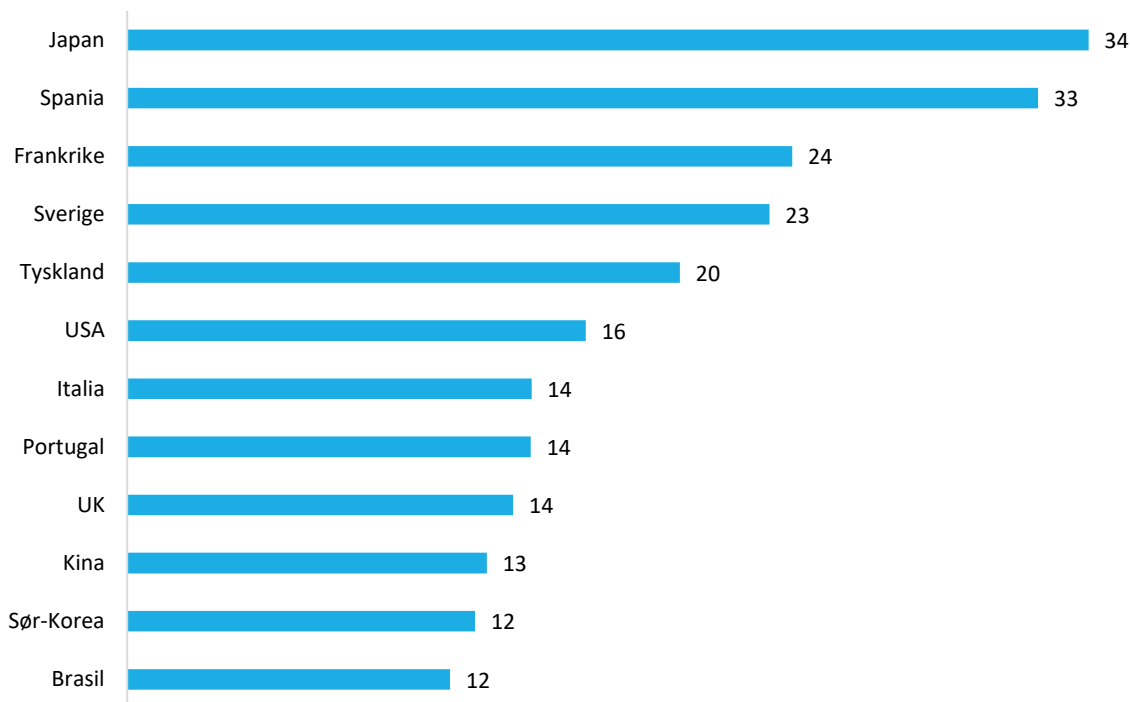
En betydelig andel av Sjømatrådets driftskostnader blir brukt til Profilering/markedsføring (63 prosent). Totalt 90 prosent av ressursbruken kan allokere til produksjon av tjenester til felles nytte, som er sammenfallende med hovedformålet for Sjømatrådets virksomhet. Mindre enn 6 prosent av ressursbruken er allokert til aktiviteter med indirekte nytte, noe som både kan indikere betydningen av at en stor del av Sjømatrådets ressursbruk er knyttet til innkjøp av tjenester fra eksterne leverandører, og at strategiske funksjoner krever relativt lite ressurser for en aktør med et relativt snevert virkeområde sammenlignet med virkemiddelaktører som Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet. For 2017 oversteg Sjømatrådets markedsføringsbudsjett de faktiske inntektene som følge av nedjusterte avgiftsnivåer. Det vil si at ressursbruken for 2017 delvis finansieres gjennom nedbygging av oppspart egenkapital.

4.4.3 Allokering av næringsfremmekostnader til utekontorer

En dominere andel av ressursbruken til Sjømatrådet dreier som tidligere omtalt seg om profileringsinvesteringer i ulike markeder og bransjer. Foruten investeringer har Sjømatrådet tilstedeværelse i

14 ulike land enten med utsendinger eller lokalt ansatte. Den totale ressursbruken, investeringer og tilstedeværelse sett under ett, i de 15 største landene for Sjømatrådet i 2017 er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 4-19: Ressursbruk målt i MNOK i de 15 største landene for Sjømatrådet



Kilde: Regnskapstall fra Norges Sjømatråd for 2017.

I det store bildet harmonerer listen over markeder ovenfor godt med norsk eksport til disse markedene. Imidlertid er Polen og Danmark de to største eksportmarkedene for sjømat totalt sett både i 2016, 2017 og hittil i 2018, uten at det gjøres tilsvarende størrelsesmessige investeringer i disse markedene.⁷³ På den annen side figurerer Japan på topp med hensyn til Sjømatrådets ressursbruk i 2017. I 2017 var Japan de tiende største eksportmarkedet for Norge, men har for tall hittil i 2018, falt utenfor topp 10 listen. Det kan indikere at ressursbruken i Japan relativt sett til avkastningen er lavere enn for andre land, selv om det trolig er flere andre forhold som bør tas hensyn til før avkastningen på investeringene vurderes.

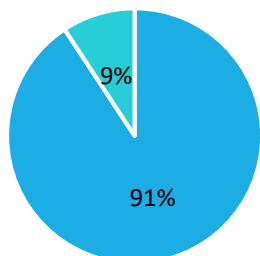
4.4.4 Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner

Sjømatrådet har i sitt årsregnskap for 2017 angitt hvor mye som totalt brukes på administrasjonskostnader sett opp mot totale driftskostnader. Som illustrert i figuren til venstre under, utgjør dette 9%. Siden kostnadsgrunnlaget for Sjømatrådet er redusert noe, antar vi at den samme andelen kan benyttes på kostnadene knyttet til næringsfremme. Resultatet vises til høyre i figuren under.

⁷³ Kilde: <https://seafood.no/markedsinnsikt/nokkeltall>

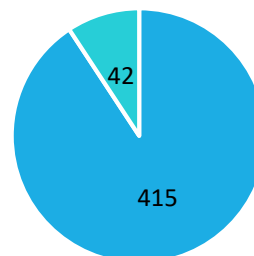
Figur 4-20: Andel kostnader til henholdsvis operativ virksomhet og administrasjon i Norges Sjømatråd

Andel kostnad til drift og administrasjon



■ Operative kostnader ■ Administrasjonskostnader

Kostnad i MNOK til operativ virksomhet og administrasjon



■ Operative kostnader ■ Administrasjonskostnader

Kilde: Regnskapstall fra Norges Sjømatråd for 2017.

Norges Sjømatråd har den laveste andelen administrasjonskostnader blant virkemiddelaktørene i områdejennomgangen. Man må imidlertid ta i betraktning at store deler av sjømatrådets kostnader er knyttet til kjøpt av tjenester innen profilering og markedsføring hvilket er kapitalintensive aktiviteter som ikke pådrar seg store administrative kostnader. På den annen side har sjømatrådet både utsendinger og lokalt ansatte i utlandet som bidrar til å øke kompleksiteten i driften noe. I administrasjonskostnadene finner vi lønn, infrastruktur og interne prosjekter med grovt sett en tredel hver. I Sjømatrådet er all husleie kategorisert under administrasjon selv om også operative ressurser benytter lokalene, det betyr at administrasjonsutgiftene ideelt sett burde vært noe lavere. Man kan uansett slå fast at andelen administrative kostnader i Norges Sjømatråd er normal tatt organisasjonens virke i betraktning.

4.5 Ressursbruk i NORWEP

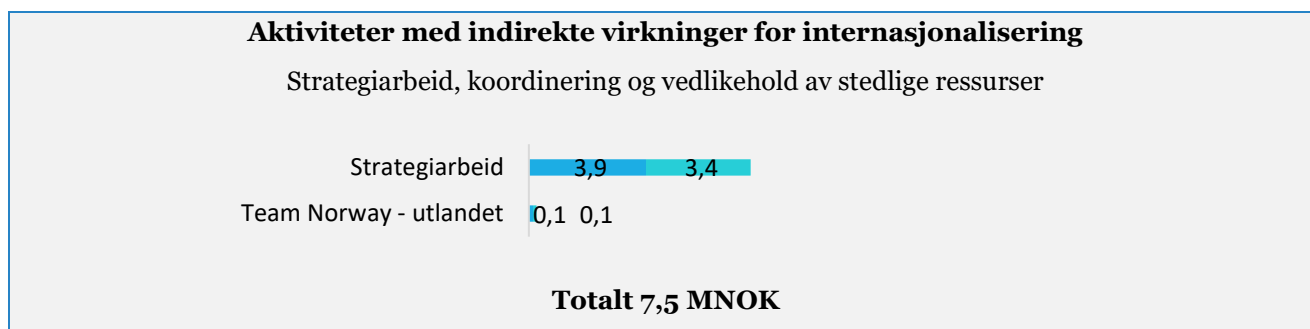
4.5.1 Avgrensning av driftskostnader

For NORWEP som virkemiddelaktør, er samtlige driftskostnader med i kostnadsgrunnlaget da stiftelsens formål i sin helhet er innenfor mandatet for dette prosjektet. Av NORWEP sine driftskostnader utgjør OED sitt tilskudd 53% og øvrig finansiering består blant annet av medlemsavgifter, deltageravgifter, prosjektstøtte mm.

4.5.2 Allokering av kostnader til aktiviteter og tjenester innen næringsfremme

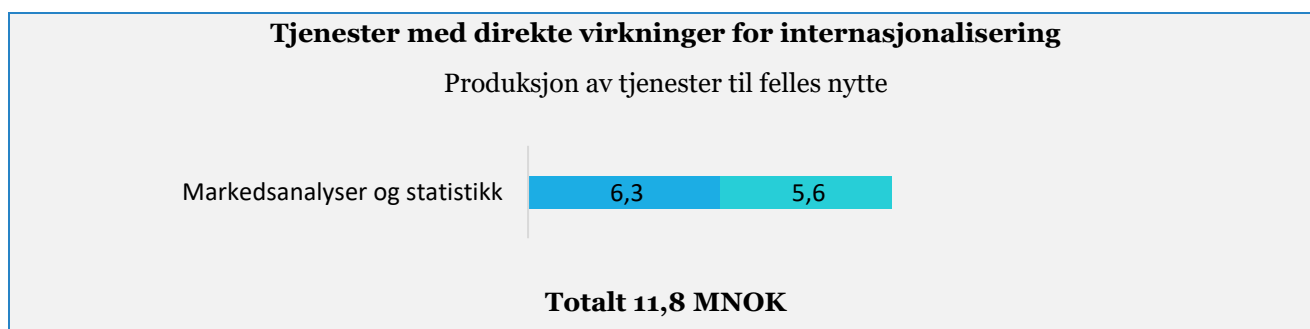
For å kartlegge kostnader på aktivitets- og tjenestenivå i NORWEP er det tatt utgangspunkt i deres prosjektregnskap og videre i samråd med NORWEP gjort en kobling mellom deres prosjekter og de forhåndsdefinerte aktiviteter og tjenestene. I kostnadsanalysen er det ingen kobling mellom finansieringskilde og prosjekter, slik at samtlige aktivitetskostnader er delt opp med hhv 53% offentlig finansiering og 47% finansiering fra brukere og partnere. Resultatet fra allokeringen er illustrert i Figur 4-21 til Figur 4-23.

Figur 4-21: Allokerte kostnader per aktivitet på strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser for NORWEP



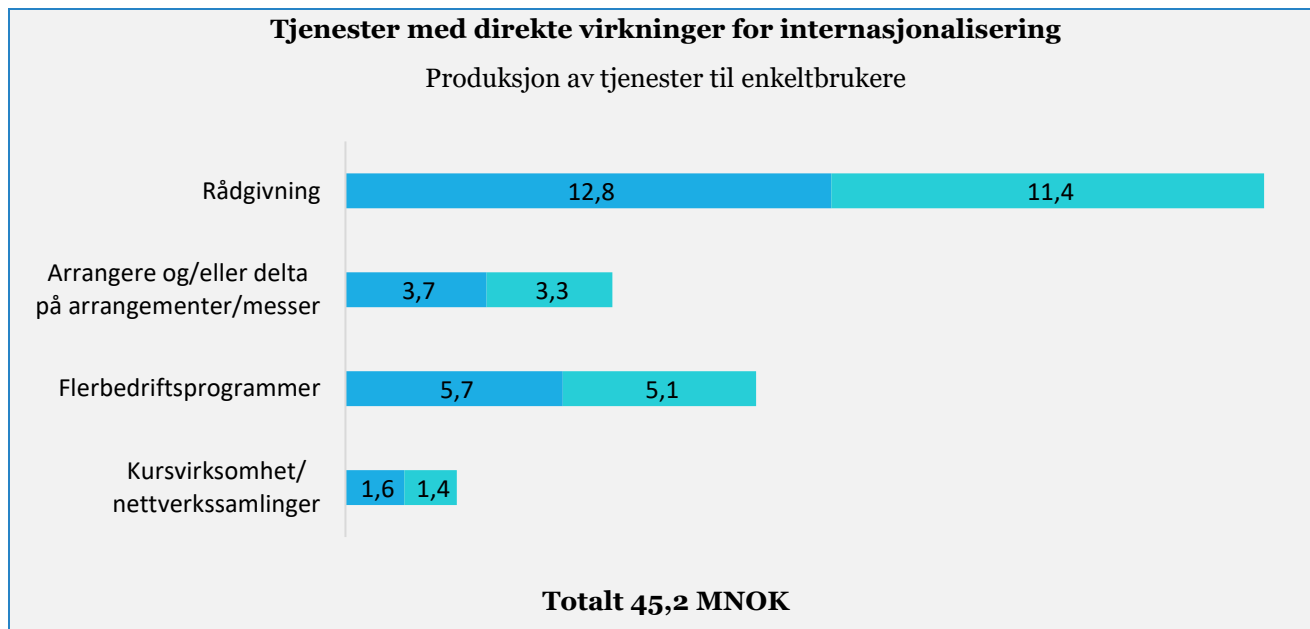
Kilde: Regnskapstall fra NORWEP for 2017.

Figur 4-22: Allokerte kostnader til produksjon av tjenester til felles nytte for NORWEP



Kilde: Regnskapstall fra NORWEP for 2017.

Figur 4-23: Allokerte kostnader til produksjon av tjenester til enkeltbrukere for NORWEP



Kilde: Regnskapstall fra NORWEP for 2017.

NORWEP har sitt tyngdepunkt innenfor aktiviteter knyttet til produksjon av tjenester til enkeltbrukere, som til sammen utgjør 45 millioner kroner, tilsvarende 70 prosent av total ressursbruk. Innenfor rådgivning, som utgjør den viktigste tjenestekategorien med hensyn til ressursbruk, går en stor andel av kostnadene til deres dedikerte rådgivere i hvert land samt noen partnermøter.

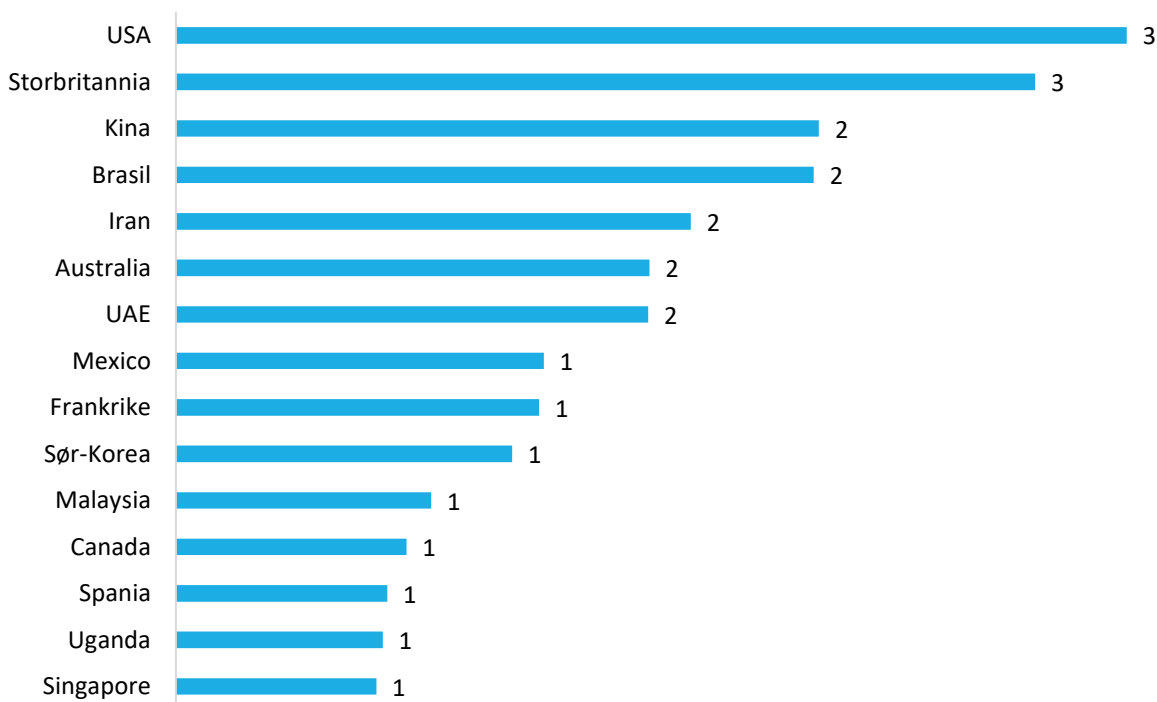
Samlet utgjør beregnet ressursbruk knyttet til aktiviteter med indirekte virkning en beskjeden andel av total ressursbruk (12 prosent). Andelen er særlig lav relativt til tilsvarende andel hos utenriktjenesten, og reflekterer

til dels at tjenestene NORWEP leverer til sine brukere krever relativt lite forarbeid. Samtidig vet vi at nettverkene til ansatte ved NORWEPs utekontorer er en viktig forutsetning for tjenestene som kan leveres til bedriftene. At analysen av ressursbruk for NORWEP sin del ikke viser noen kostnader knyttet til investering i eller vedlikehold av slike nettverk, må derfor delvis tolkes med varsomhet. Denne usikkerheten rundt definisjoner av ressursbruk til støtteaktiviteter gjør også sammenligninger på tvers av aktørene usikre.

4.5.3 Allokering av næringsfremmekostnader til utekontorer

Kostnadsgrunnlaget for NORWEP tar utgangspunkt i deres prosjektregnskap. I samråd med NORWEP er det gjort en kobling mellom det enkelte prosjekt til landet der hovedtyngden av arbeid ble gjort. Enkelte prosjekt utføres utfra Norge eller går på tvers av regioner og har i de tilfeller ikke fått en direkte knytning til et enkelt land. I figuren nedenfor vises de 15 største landene målt ut fra NORWEP sin ressursbruk.

Figur 4-24: De 15 største landene målt etter ressursbruk i MNOK for NORWEP



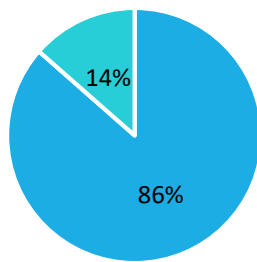
Omtrent halvparten av ressursbruken i disse femten landene er knyttet til bruk av eksterne tjenester, lokale rådgivere og konsulenter. Fordelingen av ressursbruk indikerer at NORWEP sprer sin innsats relativt jevnt og tynt utover en rekke markeder, noe som ser ut til å harmonere med fordelingen av eksportverdier på ulike geografiske markeder innenfor oljeservicenæringen.

4.5.4 Fremstilling av kostnader knyttet til operative- og støttefunksjoner

I prosjektregnskapet til NORWEP er det definert en egen prosjektserie innenfor administrasjon. I fremstillingen under er denne benyttet. Siden NORWEP sitt virke i sin helhet er definert inn i områdegjennomgangen er det følgelig ikke gjort noen avkortning i kostnadsgrunnlaget for å definere administrasjonskostnader.

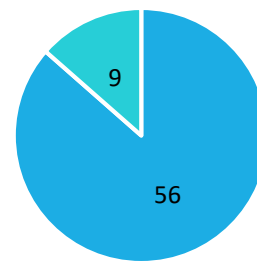
Figur 4-25: Andel kostnader til henholdsvis operativ virksomhet og administrasjon i NORWEP

Andel kostnad til drift og administrasjon



■ Operative kostnader ■ Administrasjonskostnader

Kostnad i MNOK til operativ virksomhet og administrasjon



■ Operative kostnader ■ Administrasjonskostnader

Av kostnadene inkludert i administrasjon finner vi om lag 4 MNOK i lønnsrelaterte kostnader, øvrig består i hovedsak av infrastruktur i Oslo og IKT kostnader. NORWEP har ikke infrastruktur i utlandet og har heller ikke utsendinger, men benytter seg i stedet av lokale rådgivere i de enkelte land. Dette tar ned kompleksiteten i administrasjonen og reflekteres også i tallene, som er relativt lave.

5 Styring og samordning av arbeidet med næringsfremme

Som omtalt i kapittel 2 er utarbeidelse av sektorovergrepene strategier og samordning av departementer viktige tiltak for å realisere politiske målsettinger som går på tvers av sektorer. For at områdestrategier skal få effekt, er det avgjørende at de får innvirkning på de vertikale styringsprosessene i tillegg til at koordinering må finne sted på alle hierarkiske nivåer. I dette avsnittet går vi gjennom den strategiske styringen av virkemiddelapparatet og vurderer hvorvidt samordningen av departementene og samhandlingen mellom virkemiddelaktørene er effektiv.

Kapittelet gir også vurderinger av de indirekte effektene av virkemiddelaktørenes aktiviteter knyttet til strategiarbeid, nettverk og samarbeid i Team Norway. Disse aktivitetene utgjør et viktig forarbeid for tjenestene virkemiddelaktørene produserer og som gir direkte effekter for bedriftenes internasjonalisering (jf. virkemiddelkategoriseringen i kapittel 2). Nytte, relevans og addisjonalitet av tjenester virkemiddelaktørene leverer, vurderes i kapittel 6.

5.1 Områdestrategien «Verda som marknad»

Som omtalt i kapittel 3, lanserte regjeringen strategien «Verda som marknad» i september 2017. I dokumentet omtales formålet med strategien på følgende måte: «Formålet med strategien er å fastsette prioriteringer 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.» Videre løftes regjeringens hovedmålsetting frem, «Regjeringa sitt mål er at Noreg skal styrkje og utvikle posisjonen sin som handelsnasjon».

I strategien omtales en rekke politiske tiltak som skal iverksettes for å sikre rammevilkårene for eksportnæringen. I strategien påpekes også nødvendighetene av en politisk økonomi som ikke bidrar til unødvendig press på kostnadsnivå, rente og kronekurs. Tiltakene som regjeringen vil iverksette for å legge til rette for økt internasjonalisering og eksport, er sortert under områdene «handelspolitikk og rammevilkår» og «Et attraktivt Norge og bedrifter som lykkes i internasjonale markeder».

Figur 5-1: Eksportstrategiens tiltak for å tilrettelegge for økt internasjonalisering og eksport

Hovedmål: Styrke og utvikle Norges posisjon som handelsnasjon	
Handelspolitikk og rammevilkår	Et attraktivt Norge og bedrifter som lykkes i internasjonale markeder
<ul style="list-style-type: none">• En multilateral handelspolitikk• Inngå frihandelsavtaler med prioriterte land• Et velfungerende indre marked• Handelspolitisk samarbeid med EU og Storbritannia etter BREXIT• Inngå bilaterale investeringsavtaler med viktige markeder• Forhandle om internasjonale avtaler for offentlig eksportfinansiering• Bidra til langsiktige og stabile rammevilkår for havnæringene<ul style="list-style-type: none">• Petroleum• Maritim næring• Sjømatnæringen• Økt eksport av norske jordbruksvarer• Sikre rammevilkår for eksport av norsk forsvarsmateriell• En lønnsom og bærekraftig reiselivsnæring• Et moderne og effektivt transportsystem• Tilrettelegging for direkte flyruter til norske flyplasser	<ul style="list-style-type: none">• Et konkurransedyktig tilbud av offentlig eksportfinansiering• Etablering av et globalt vekstprogram i Innovasjon Norge• Styrke «Invest in Norway»• Styrke utviklingen av klyngepolitikken• Helhetlig satsning på markedsføring av norske, grønne løsninger• Samarbeid og koordinering mellom statlige, regionale og kommunale aktører, som følge av regionreformen og økt ansvar for samfunnsutvikling til fylkeskommunene• Eksport av forskningstjenester• Styrke kunnskapsgrunnlag om Norges rolle i globale verdikjeder for produksjon og handel• Videreføring av satsningen på forskning for økt konkurransekraft og nye eksportmarkeder• Styrke kunnskapstriangelet• Øke nærings- og innovasjonssamarbeidet i Norden• Profilering av havnæringene• Opprettholde markedsavgiften for eksport av sjømat• Utrede mulighetene for vekst og økt eksport i fornybarsektoren• Utarbeide informasjonsmateriell om norsk energisystem, industriutvikling og vertskapsattraktivitet• Tiltak for å øke eksporten fra kreative næringer• Styrke synliggjøringen av næringslivets rolle i realiseringen av FNs bærekraftsmål• Legge til rette for partnerskap med næringslivet i bistand• Informasjonstiltak rettet mot norsk næringsliv om EØS-midlene• Team Norway• Økonomisk diplomati

Det som er omtalt som tiltak i strategien er en sammenblanding av målformuleringer og tiltaksbeskrivelser. Et eksempel på en målformulering som står sammen med tiltakene er «Økt eksport av norske jordbruksvarer». Tiltakene for øvrig er formulert på svært ulike nivåer. Enkelte tiltak er av mer overordnet og langsiktig (strategisk) art, som for eksempel tiltaket som er titulert «inngå frihandelsavtaler med prioriterte land», mens andre tiltak er langt mer operasjonelle og detaljorienterte, som for eksempel «Informasjonstiltak rettet mot norsk næringsliv om EØS-midlene».

Hovedmålet i strategien er som nevnt «Å utvikle og styrke Norges posisjon som handelsnasjon». Denne målsettingen er 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.

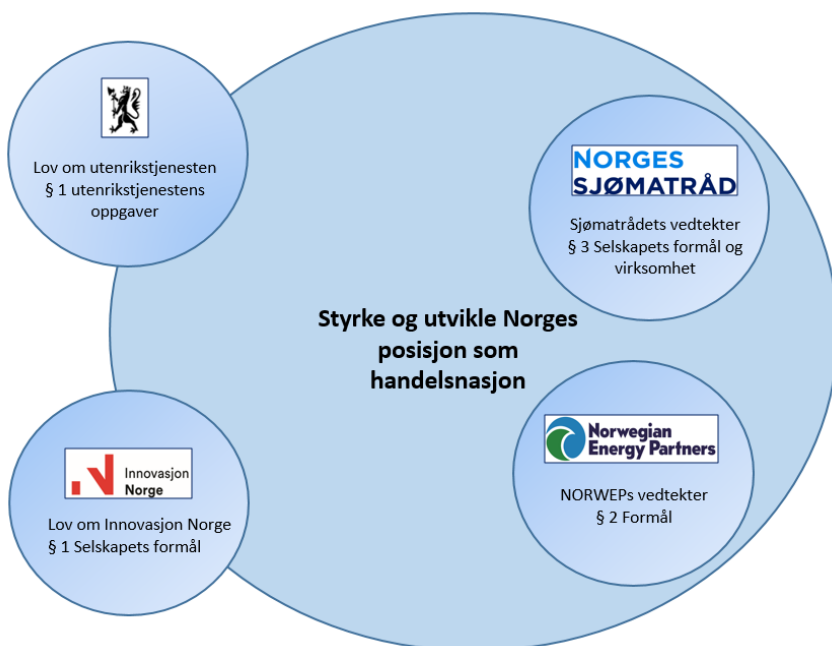
Eksportstrategien er ikke næringsnøytral. Den trekker frem flere næringer som Norge skal satse på i eksportøyemed i tiden fremover. Disse næringene fremkommer ved at de er omtalt i tiltakene som listes opp i strategien:

- Havnæringene (petroleum, maritim og sjømat)
- Jordbruksnæringen
- Kreative næringer
- Reiselivsnæringen
- Miljøvennlig teknologi og «grønne» løsninger

Det fremgår ikke tydelig i eksportstrategien hva som er satsningsområdene og hvilke vurderinger som er gjort knyttet til virkemiddelbruk innenfor ulike satsningsområder. 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.

Virkemiddelaktørene vi tar for oss i denne områdegjennomgangen løftes frem som sentrale aktører som skal bidra til å realisere målene i strategien. I den forbindelse er det relevant å se hen til hvorvidt den enkelte virkemiddelaktørs formål støtter opp under hovedmålet i strategien. I figuren nedenfor har vi plassert de fire virksomhetenes formål i et Venn-diagram som viser i hvilken grad målene treffer målsettingen i strategien. Det er i figuren ikke forsøkt å ta stilling til *graden av innvirkning* på målet i eksportstrategien, derfor er sirklene per virksomhet like store.

Figur 5-2: Venn-diagram som viser plasseringen av de fire virksomhetenes mål i forhold til hovedmålet i eksportstrategien



Både Sjømatrådet og NORWEPs formål støtter opp under hovedmålet i eksportstrategien, som illustrert ved at NORWEP og Sjømatrådets sirklene er plassert innenfor hovedmålet i figuren. I henhold til formålsparagrafen i

Sjømatrådets vedtekter (§ 3), er selskapets formål «(...) å øke verdiskapingen i fiskeri- og havbruksnæringen gjennom økt etterspørsel og kunnskap om norsk sjømat i inn- og utland.» Formålsparagrafen i NORWEPs vedtekter (§ 2), angir at stiftelsens formål er «(...) å styrke det langsiktige grunnlaget for norsk verdiskaping og sysselsetting i energirelaterte virksomheter ved å tilrettelegge for fokusert internasjonal forretningsutvikling». Både økt grad av internasjonal forretningsutvikling og verdiskaping i utlandet for norske bedrifter, kan sies å støtte opp under Norges posisjon som handelsnasjon. Det kan i imidlertid påpekes at det ikke nødvendigvis er noen kausal sammenheng mellom realisering av NORWEP og Sjømatrådets formål og hovedmålet i strategien.

Når det gjelder utenriktjenesten og Innovasjon Norge, så faller begge disse aktørene til dels utenfor hovedmålet i strategien når man ser på formålsparagrafene til disse virksomhetene. Det henger sammen med at virksomhetene har andre formål, som faller utenfor hovedmålet i strategien. I henhold formålsparagrafen i lov om utenriktjenesten er utenriktjenestens oppgaver:

1. Å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, både norske og særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land,
2. å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, og
3. å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med straffeforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Formålsparagrafen til utenriktjenesten viser at det å fremme og ivareta Norges interesser overfor utlandet er en av tre hovedoppgaver utenriktjenesten har.

I henhold til formålsparagrafen i lov om Innovasjon Norge (§ 3), er selskapets formål «(...) å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.» Vi ser altså at formålsparagrafen til Innovasjon Norge retter seg mot verdiskaping og næringsutvikling i Norge. Sirkelen til Innovasjon Norge er likevel plassert delvis innenfor hovedmålet fordi internasjonalisering kan benyttes som virkemiddel for å oppnå verdiskaping i Norge, og den typen aktiviteter kan støtte opp under hovedmålet i strategien. Dette understøttes av at det i selskapets vedtekter er lagt til en delsetning som utfyller formålsparagrafen i lov om Innovasjon Norge. § 4 i vedtektene lyder som følger:

Virksomheten Innovasjon Norge har som formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, **internasjonalisering** og profilering.

Det at enkelte av virkemiddelaktørene som utpekes som sentrale i å realisere hovedmålet i eksportstrategien er aktører som har andre formål og oppgaver, trenger i utgangspunktet ikke å være en utfordring. Dersom oppgavene disse aktørene har knyttet til næringsfremme i utlandet er prioriterte oppgaver for virksomhetene og tjenestene de leverer som understøtter hovedmålet holder høy kvalitet, vil det være uproblematisk at næringsfremme i utlandet kun utgjør en mindre del av deres ansvarsområde. Årsaken til at figuren over er et relevant bilde å fremstille, er at dersom næringsfremme i utlandet ikke anses som virksomhetenes *kjerneoppgaver* kan dette få konsekvenser for prioriteringer og ressurssetting av oppgavene, noe som igjen vil påvirke i hvilken grad virksomhetene vil bidra til måloppnåelse på det overordnede målet. For aktørene som har fått sine formål definert innenfor hovedmålet i eksportstrategien, er risikoen for at deres oppgaver knyttet til næringsfremme i utlandet nedprioriteres nærmest ikke-eksisterende, ettersom disse oppgavene utgjør deres kjerneoppgaver.

5.2 Strategisk styring av virkemiddelaktørene

Utenriksstasjonene

Ettersom utenriksstasjonene er en integrert del av utenriktjenesten, styres stasjonene gjennom virksomhetsstyringsprosessen i departementet. Utenriksdepartementet har utarbeidet en virksomhetsstrategi «Strategi 21», som angir målsettingene utenriktjenesten skal jobbe for å realisere i perioden 2018-2021. De strategiske målsettingene som er fastsatt for perioden er:

- 1) Utenriktjenesten forstår, er forberedt og responderer raskt på en verden i endring

- 2) Utenriktjenesten er en ettertraktet samarbeidspartner og skaper gjennomslag for norske interesser, løsninger på globale problemer og en styrket internasjonal rettsorden
- 3) Utenriktjenesten sikrer samarbeid og sammenheng i norske myndigheters internasjonale arbeid
- 4) Utenriktjenesten gir relevant støtte til norsk nærings- og kulturliv i utlandet
- 5) Utenriktjenesten yter effektive og profesjonelle tjenester på konsulær- og utlendingsfeltet
- 6) Utenriktjenesten er en attraktiv arbeidsplass og lærende kunnskapsorganisasjon

Når det gjelder utenriksstasjonene, så har vi vurdert at mål 4 i virksomhetsstrategien støtter opp under hovedmålet i regjeringens strategi. I intervjudata fremgår det at UD anser arbeid med næringsfremme som en av utenriktjenestens viktigste oppgaver.

Fra vår kartlegging fremgår det at UD's arbeid med næringsfremme har gått gjennom en utvikling de senere årene, blant annet som følge av at virksomhetsstrategien løfter frem arbeidet med næringsfremme som et av hovedmålene, og at de strategiske målene er et viktig grunnlag inn i virksomhetsplanprosessene. Utenriksstasjonene har ifølge informantene lagt betydelig mer vekt på arbeidet med næringsfremme de senere årene.

Enkelte informanter i UD oppfatter at eksportstrategien er styrende for arbeidet med næringsfremme i utenriktjenesten, sammen med strategi 21 og Prop. 1 S. De seks målsettingene i virksomhetsstrategien til UD favner svært bredt, og strategier som favner bredt gir i realiteten det operative leddet i virksomheten rom til å gjøre individuelle prioriteringer. Fra flere hold påpekes det at det er rom for å sette enda tydeligere krav til utenriksstasjonene om hvor mye tid de skal bruke på næringsfremme og hvilke næringer det er spesielt viktig å støtte. Det oppleves at dette er mulig å gjøre uten at man fratrukker utenriksstasjonene handlingsrom og fleksibilitet til å kunne gjøre tilpasninger til behovene i de stedlige markedet. Et funn som går igjen i flere intervjuer er et inntrykk om at dagens arbeid med næringsfremme ved utenriksstasjonene i stor grad er avhengig av stasjonssjefens interesse og motivasjon for næringsrelaterte spørsmål.

Utenriksstasjoner som ikke har andre Team Norway-aktører tilstede uttrykker i intervju at de syns det er utfordrende å lykkes med næringsfremme. Det disse stasjonene får til på næringsfremmesiden blir ofte avhengig av samarbeid med handelsforeninger/handelskamre, fordi stasjonene som regel er besatt av generalister som trenger faglig støtte for å drive med næringsfremmearbeid. Handelsforeningene kan ved enkelte stasjoner bidra med nettverk og innsikt i lokale markedsmuligheter. Stasjoner der ikke andre Team Norway-aktører er til stede uttrykker at de har behov for et næringsfaglig kontaktpunkt hjemme i Norge, som kan bidra med støtte, rådgivning og informasjon om hjemmemarkedet.

Et viktig strategisk spørsmål for utenriktjenesten i næringsfremmeøyemed, er hvilke land Norge skal ha stedlig representasjon i. I intervjuene fremkommer det at det er det en generell oppfatning om at politiske hensyn trumfer næringshensyn når det fattes vedtak om å legge ned en utenriksstasjon ett sted for å bygge opp et annet sted. Informanter i UD har også uttrykt at de oppfatter at det ligger for svake strategiske analyser til grunn for avgjørelser om stengning og åpning av stasjoner.

I intervjuer med utenriksstasjonene påpekes det at langsiktig tilstedeværelse i de stedlige markedene med kontinuerlig utvikling av relasjoner til nøkkelpersoner som regel er en forutsetning for utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme. Relevansen av nettverket varierer imidlertid med type oppgave som skal utføres. Det er høyst relevant når bedrifter har behov for kontakt med stedlige myndigheter. Det er mindre relevant for å sette norske bedrifter i kontakt med potensielle forretningspartnere i utlandet. Ansatte ved stasjonene (inkludert stasjonssjefene) påpeker at det ligger et forbedringspotensial for utenriksstasjonene i å etablere et nettverk som er relevant med hensyn til å sette norske bedrifter i kontakt med potensielle forretningspartnere i utlandet.

Innovasjon Norge

I intervjudata fremgår det at NFD holder en armlengdes avstand til strategiske beslutninger i Innovasjon Norge, og at dette henger sammen med departementets rolle som eier og den selvstendigheten Innovasjon Norge er ment å ha som særlovsselskap. I intervjudata fremgår det at NFD ser at internasjonalisering og næringsfremme i utlandet ikke har en fremtredende plass i deres styring av selskapet, slik målstrukturen er satt opp i dag. NFD fremholder at internasjonalisering kan ses på som et virkemiddel for å få flere gode gründere og

at eksport vil slå positivt ut på enkelte av styringsparameterne som benyttes til å måle grad av måloppnåelse på de tre delmålene i oppdragsbrevet. Samtidig løfter departementet frem at Innovasjon Norge har en viktig rolle i å realisere eksportstrategien, og at selskapet er en av de viktigste aktørene Norge har for å styrke Norges posisjon i utlandet. Det kan derfor fremstå som om det er en viss diskrepans mellom de forventningene NFD har til selskapet når det gjelder deres bidrag til å styrke og utvikle Norges posisjon som handelsnasjon, og målene departementene benytter som styringsvirkemiddel i oppdragsbrevene.

Oppfatningen i Innovasjon Norge er at avstanden til departementet gir Innovasjon Norge autonomi til å prioritere strategier innenfor rammene av oppdragsbrevene. Sentrale representanter i Innovasjon Norge, både på hovedkontoret og utekontorene, anser det som nødvendig å gjøre strategiske prioriteringer av satsningsområder på grunn av ressursbegrensninger i selskapet. Innovasjon Norge gjennomførte i 2015 en egen strategiprosess som resulterte i seks satsningsområder («mulighetsområder»), som ifølge selskapet definerer de områdene der «norsk kompetanse, teknologi og råvarer møter verdens utfordringer og nye markedsmuligheter». De seks områdene er «havrommet, ren energi, bioøkonomi, helse og velferd, smarte samfunn og kreativ næring og reiseliv». I intervjudata trekker flere av Innovasjon Norges utekontorer frem at det er positivt at mulighetsområdene er sektoroverskridende satsningsområder og at dette er en god strategisk innretning for deres arbeid.

Selv om det trekkes frem at satsningen på mulighetsområder er et steg i positiv retning sammenlignet med tidligere prioriteringer i Innovasjon Norge, er det delte oppfatninger om hvorvidt de seks «mulighetsområdene» er tilstrekkelig avgrenset og relevante for norsk eksportsektor. Flere representanter påpeker at hvorvidt mulighetsområdene er hensiktsmessige eller ikke, er avhengig av næringsstrukturen i utemarkedene. I intervjuene uttrykkes det at det er nokså stor variasjon i hvorvidt utekontorene oppfatter ett eller flere mulighetsområder som relevante for deres marked. Det trekkes også frem at mulighetsområdene kan være vanskelige å definere og dermed brukes som et verktøy for å prioritere ressurser. Anvendelsen av mulighetsområdene virker derfor å bære et visst preg av skjønnsmessig vurdering. Eksempelvis pekes det på at mulighetsområdene er lite relevante for olje- og gassmarkedene, hvor det er høy grad av aktivitet fra norske bedrifter. Det bør påpekes at det er i seg selv en utfordrende oppgave å utforme en strategi som både tar hensyn til næringsstrukturen i hjemmemarkedet, næringsstrukturen i utenlandske markeder og som i tillegg støtter opp under rammene som settes gjennom styringssignalene fra NFD. Det er i utgangspunktet positivt at selskapet har gjort en jobb med å utvikle en strategi, men det ser ut til å være grunnlag for å si at departementet burde ha inntatt en tydeligere posisjon og fastsatt kriteriene som bør ligge til grunn for selskapets strategiske prioriteringer.

Blant bedriftene vi har vært i kontakt med er det variasjon i vurderingene av om «mulighetsområdene» er hensiktsmessige. En viktig årsak til at bedriftene vi har intervjuet vurderer satsingene ulikt er naturligvis knyttet til om den enkelte bedrift faller innunder et «mulighetsområde» eller ikke. Flere bedrifter opplever uansett at områdene er vanskelige å få grep om og er usikre på om deres produkt eller tjeneste faller inn under et av «mulighetsområdene». At det tidvis oppleves som utfordrende for bedriftene å forstå «mulighetsområdene» ble tydeliggjort av en bedrift som opplevde at de måtte argumentere på en spesifikk måte for å kunne passe inn under en prioritert satsning. Det indikerer at det er en viss skjønnsmessighet knyttet til vurderingene i Innovasjon Norge og at satsningsområdene tidvis handler mer om semantikk enn reelle strategiske hensyn.

Det at de sentrale føringene fra ledelsen i Innovasjon Norge oppleves som å ha varierende relevans blant utekontorer og blant norske bedrifter vil kunne ha konsekvenser for de totale effektene av Innovasjon Norges arbeid med internasjonalisering. Et eksempel på dette er at «mulighetsområdene» kan virke ekskluderende for bedrifter som potensielt kunne ha benyttet seg av Innovasjon Norges tjenester, dersom bedriftene vurderer at de ikke faller innenfor et av områdene og dermed velger å ikke søke råd og veiledning. Videre kan områdene medføre at det leveres andre tjenester enn de det er mest behov for blant norske bedrifter, noe som reduserer relevansen av tjenestetilbudet til Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge er en stor virksomhet og blant informantene vi har snakket med er det sprikende oppfatninger om hvorvidt næringsfremme i utlandet er ansett som en prioritert aktivitet. Enkelte informanter fra Innovasjon Norge fremsetter at regjeringens eksportstrategi i stor grad er retningsgivende for selskapets arbeid. Andre påpeker at organisasjonen hele tiden må gjøre avveininger mellom de distriktpolitiske føringene (som er nedfestet i lov om Innovasjon Norge og som gjentas i departementets årlige oppdragsbrev), og et ønske om å bidra til størst mulig verdiskaping med støtte til internasjonalisering som et viktig verktøy. Informanter

fra næringslivet oppgir at deres inntrykk er at arbeidet som gjøres ved utekontorene til Innovasjon Norge ikke har høy prioritet hos ledelsen, og det stilles også spørsmålsteget ved om utestasjonert personell har rett kompetanse til den jobben som skal gjøres. At det er variasjon i oppfatningen om hva som er en organisasjons kjerneoppgaver, både blant ansatte og blant utenforstående er en konsekvens som ofte følger av fragmentert styring. Dersom ledelsen og de ansatte ikke har en felles oppfatning om hva organisasjonens målsettinger er og hvordan organisasjonen skal jobbe for å nå målsettingene, kan dette medføre ineffektivitet i oppgaveløsningen og svekket kvalitet på tjenestene.

Fra intervjudata fremgår det at lokaliseringen av Innovasjon Norges utekontorer besluttet av styret til Innovasjon Norge med bakgrunn i næringslivets markedsmessige interesser. Flere representanter ved utekontorene opplever likevel at avgjørelsene knyttet opprettelse og nedleggelse av kontorer i utlandet er lite transparente. Informanter ved utekontorene til Innovasjon Norge opplever videre at ressurstilgangen ikke står i stil med markedsstørrelsen og eksportpotensialet i en rekke land. Det oppleves som at valg av lokalisering er preget av et ønske om å være tilstede i mange land på mange ulike steder i utlandet.

Ressurser og kompetanse ved utekontorene er viktige bakgrunnsfaktorer for muligheten til å bygge nettverk i det stedlige markedet. Informanter ved utekontorene fremhever at stedlig nettverk er en kritisk suksessfaktor for arbeidet med næringsfremme og at det er ønskelig med langsiktig tilstedeværelse, både med tanke på lokalisering og personell. Det fremheves også av samtlige representanter at kompetente lokalt ansatte er en stor fordel for arbeidet ved utekontorene. Lokalt personell bidrar særlig med nettverk og en forståelse av forretningskulturen i landet. Det å ha et stedlig nettverk har betydning for utekontorenes evne til å sette opp relevante kundemøter for norske bedrifter, og vil dermed ha indirekte effekt på bedriftenes vurdering av tjenestene som tilbys ved utekontorene.

Utekontorene til Innovasjon Norge oppfatter at en av deres oppgaver er å være proaktive med hensyn til å formidle markedsmuligheter i utlandet til distriktskontorene i Norge. Samtidig uttrykker de at de i realiteten jobber etterspørselsbasert og i liten grad fyller rollen som en aktiv formidler av informasjon til distriktskontorene. Her trekkes det frem at utekontorene er små og har begrenset kapasitet. Tilsvarende oppfatter representanter i Innovasjon Norge at arbeidet i «Invest in Norway» i stor grad består av reaktivt arbeid med å svare på henvendelser og i liten grad aktivt iverksette aktiviteter som bidrar til å skape nettverk og matche investorer og bedrifter/klynger. Utenlandske oppkjøpsfond stiller seg tvilende til at Innovasjon Norge i noen grad kan bidra med informasjon eller kompetanse som er utløsende for at de investerer i Norge. Det trekkes imidlertid frem av mange utekontorer at hub-ene til Innovasjon Norge har forbedret informasjonsflyten på tvers av landegrensener og mellom utland og hjemland i løpet av de siste årene.⁷⁴ Samtidig påpeker de samme informantene at det er variasjon mellom de hub-ansvarlige, og i hvilken grad de evner å dekke bredden i næringene- som ligger under hans/hennes satsningsområde. Representanter ved utekontorene til Innovasjon Norge opplever at de bruker en del tid på å finne relevante bedrifter i det norske markedet som kan være aktuelle for kompetanseprogrammene. Denne oppgaven mener de egentlig bør håndteres av Innovasjon Norges distriktskontorer. Dette tyder isolert sett på at det ligger et forbedringspotensial i den operasjonelle ansvarsfordelingen innad i virksomheten.

Sjømatrådet

Sjømatrådets organisasjonsform som statsaksjeselskap begrenser departementets instruksjonsmyndighet. NFD har de senere årene gjennomført flere endringer måten de utøver eierskapet til selskapet for å forbedre eierstyringen. Den formelle eierstyringen foregår gjennom generalforsamlingen og kontaktmøter mellom ekspedisjonssjef og styreleder, som avholdes to ganger per år. For øvrig styres selskapet gjennom fiskeeksportloven og tilhørende forskrift. NFD utformer ikke oppdragsbrev til eller tildelingsbrev til Sjømatrådet.

NFD benytter Sjømatrådet som strategisk og faglig rådgiver i spørsmål relatert til sjømatpolitikk. Denne rådgivningen verdsettes høyt av NFD, og omfatter tilgang på landrapporter, detaljert statistikk om eksport av sjømat og sparring om oppdrukkende sjømatfaglige problemstillinger.

⁷⁴ På hovedkontoret til Innovasjon Norge er det tilsatt «hub-ansvarlige», som er ment å fungere som knutepunkt i organisasjonen for hvert av «mulighetsområdene» i strategien.

Sjømatrådets overordnede strategiarbeid skjer i regi av selskapets styre. I tillegg til en overordnet strategi som gir retning for selskapet, utarbeides det artsstrategier per art og tilhørende markedsplaner. Artsstrategiene utarbeides av Sjømatrådet i samarbeid med næringen. Markedsplanene utarbeides etter artsstrategiene, og tar utgangspunkt i de artene det skal satses på. Sjømatrådet har organisert seg slik at de innhenter råd og innspill fra næringen gjennom fem rådgivende markedsgrupper, én for hver av de viktigste bransjene; laks og ørret, hvitfisk (torsk, sei, hyse m.m.), reker og skalldyr, konvensjonelle produkter (saltfisk, klippfisk og tørrfisk), og pelagiske produkter (sild, makrell og lodde). Markedsgruppene skal bidra til legitimitet og forankring i næringen. Ulike byråer (mediebyråer, PR- og kommunikasjonsbyråer) trekkes inn for å bistå i utarbeidelsen av tiltakene i markedsplanene. Budsjettfordelingen skjer med utgangspunkt i artsstrategiene og markedsplanene, og besluttes endelig av styret. Sjømatrådet har i 2018 tatt i bruk et verktøy som legger til rette for å modellere ulike investeringsalternativer og fremstille dette for markedsgruppene. Tilbakemeldingene fra markedsgruppene er at dette verktøyet legger bedre til rette for god dialog om budsjettfordelingen enn hva som har vært tilfellet tidligere.

Informasjon innhentet gjennom intervjuer med sjømatbedrifter indikerer at bransjen i all hovedsak er positiv til Sjømatrådets strategiarbeid. Trolig henger dette sammen med høy grad av involvering av næringen i strategiprosessen. Det er imidlertid ulike oppfatninger om hvordan Sjømatrådet burde prioritere ressursene, og det er variasjon i hvor relevant Sjømatrådet er for dem. Ulikheter i oppfatninger om Sjømatrådet korrelerer delvis med forhold som marked/art, men bedrifter vi har snakket med opplyser også at det er variasjon i oppfatninger også innad i bedrifter. Hva gjelder artsstrategier er det gitt konkrete tilbakemeldinger om at Sjømatrådet burde ta ut pelagisk fisk og inkludere sjøgress/tang/tare. Næringen er generelt positive til omstillingene som har blitt gjort i løpet av de senere årene i Sjømatrådet.

Sjømatrådet ser på sine utekontorer som det operative apparatet som skal realisere målene i strategiene. Utekontorene styres etter styringsindikatorer som er utledet av målsettingene i strategiene, og som inngår i utekontorenes markedsplan.

Bedriftene opplever i all hovedsak at Sjømatrådets aktiviteter tilpasses behovene som eksisterer i hvert enkelt marked. Flere bedrifter mener at det burde vært flere utekontorer, og at det er varierende hvor godt «hub»-modellen til Sjømatrådet fungerer. Eksempelvis er det nevnt at Tokyo-kontoret gjør en god jobb mot Korea, men at eksportører til Indonesia har begrenset nytte av kontoret i Singapore.

Når det kommer til å bygge stedlige nettverk, oppgir Sjømatrådet at deres viktigste aktiviteter er å bygge relasjoner til relevante ekspertmiljø, «Selge inn» gode historier om norsk sjømat til media, gjennomføre «educational trips» (presseturer), være relevant på treff i søkemotorer på utvalgte tema, og kommunikasjon med opinionsledere (eksempelvis «influencers», journalister og NGO-er). Informanter fra Sjømatrådets utekontorer påpeker at stedlig tilstedeværelse er et langsiktig engasjement. Daglige aktiviteter knytter seg i stor grad til å skape nettverk med representanter for pressen, herunder nyhetspressen og bransjespesifikk presse, interessenter som NGO-er og samarbeidspartnere som kokker og fiskehandlere. Informantene oppgir at å etablere og vedlikeholde nettverk tar både tid og er en kontinuerlig oppgave. Oppfatningen er at dersom man effektivt skal spre et budskap om norsk sjømat eller håndtere en omdømmeutfordring er det nødvendig med et personlig tillitsforhold mellom representanter fra Sjømatrådet og stedlige interessenter. Relevansen av Sjømatrådes nettverk varierer avhengig av type oppgave Sjømatrådet skal utføre og i hvilket type marked. I Vest-Europa er det for eksempel svært relevant å ha et nettverk med journalister, opinionsledere og NGO-er knyttet til omdømmet til norsk sjømat. Dette er et modent marked hvor norsk sjømat har relativt store markedsandeler, men hvor markedet er sårbart for medieoppslag eller spredning av potensiell feilinformasjon om norsk sjømat. Dersom det kommer negative medieoppslag er det da viktig å ha et nettverk av journalister og opinionsledere som kan kontaktes for å rette opp i feilinformasjon. Dette er både relevant og nyttig den dagen nettverket må tas i bruk.

I nye markeder er det mer relevant å ha kontakt med kokker, opinionsledere og lignende for å markedsføre hvordan norsk sjømat kan brukes. I nye markeder kan det også være nyttig å ha navn på potensielle samarbeidspartnere for norske eksportbedrifter og forklare hvordan markedet fungerer, samt uskrevne regler. Dette er ikke en sentral oppgave for sjømatrådet og det noe overlapp mot Innovasjon Norge. Noen av sjømatbedrifter har for eksempel vært i kontakt med Innovasjon Norge, som har flere utekontor, for å finne samarbeidspartnere i utlandet.

Tilbakemeldingene fra bedriftene er at de setter pris på det nettverket de får tilgang til gjennom Sjømatrådets utekontor. Flere av bedriftene vi har vært i kontakt med sier at de trolig ville måtte åpne egne kontor i de store viktige markedene dersom de ikke hadde tilgang til Sjømatrådets kontorer.

NORWEP

Fra intervjudata fremgår det at OED er opptatt av at tilknytningsformen til NORWEP begrenser deres rolle i styringen av stiftelsen. NORWEP som stiftelse nyter således høy grad av selvstendighet i den strategiske styringen. NORWEP uttrykker at formålsparagrafen i vedtektene er deres «ledestjerne» for planlegging og styring av deres ressursbruk. I det legger de at å bidra til økt eksport for deres partnerbedrifter innen energinæringene er det deres virksomhet handler om. Som vi så tidligere i kapittelet, støtter dette målet opp under målsettingen i eksportstrategien.

OED opplever NORWEPs strategiske rådgivning overfor departementet som god og tydelig. De omtaler NORWEP som en faglig sterk og kunnskapsrik virksomhet, og vektlegger i stor grad NORWEPs råd i politikktutforming. OED opplyser at de benytter NORWEP som rådgiver i forbindelse med meldingsarbeid, planlegging av delegasjonsbesøk. Informanter i NORWEP oppgir også at relasjonen til OED er positiv for stiftelsen. NORWEP opplever at de får gode råd fra OED, og OED er behjelpelige med å støtte NORWEP i håndteringen av kompliserte spørsmål om hvilken tilnærming NORWEP kan og bør ha til bestemte markeder og kunder.

NORWEP benytter ulike kilder til å estimere oppgaveomfang og angi prioriteringer for kommende driftsår: årsregnskap, erfaringer fra tidligere år sammen med strategidokumentet, markedsrapportene og innspill fra partnerbedriftene inngår i grunnlaget for å utforme planenes. Denne informasjonen benyttes også til å estimere stillingsbrøken for konsulentene ute. Konsulentene rapporterer tilbake til hovedkontoret hvert kvartal om gjennomførte aktiviteter. Ettersom NORWEP ønsker å fordele alle tildelte midler til aktiviteter innenfor et budsjettår, gjøres det kontinuerlige vurderinger av de regionansvarlige om det er behov for å gjøre omrokkeringer og omprioriteringer mellom markeder i løpet av driftsåret.

NORWEP arrangerer årlig en strategisamling, der ulike partnerbedrifter sammen med styret og stifterne peker ut den strategiske retningen for stiftelsen. Enkelte andre virkemiddelaktører, som Innovasjon Norge inviteres også til strategisamlingen. Den årlige strategisamlingen er en arena der NORWEPs hovedkontor samler inn innspill og vurderinger fra partnere og andre interessenter, som benyttes til vurderinger av egen ressursinnsats innenfor ulike tjenester, hvilke markeder det kan være aktuelt å være tilstede i eller trekke seg ut av for NORWEPs del, samt hvilke teknologier som er under utvikling og som stiftelsen bør ha kjennskap til i sitt virke. I tillegg til dette har NORWEP et årlig møte med hver partner gjennom året, der de også får tilsvarende type innspill fra hver enkelt partnerbedrift. NORWEP stiller som krav at alle deres regionansvarlige og teknologiansvarlige skal ha en dialog med Innovasjon Norge sine ansvarlige for de aktuelle markedene i løpet av våren, og innhente innspill til NORWEPs strategiarbeid. De gjeldende prioriterte teknologiområdene NORWEP opererer med i dag er olje og gass (oppstrøm og midtstrøm), energisystemer, offshore vind, vannkraft og solenergi.

I følge informantene gir de årlige strategiprosessene i NORWEP stor grad av fleksibilitet til å tilpasse organisasjonen etter behovene til partnerne, og det virker å gi resultater. Partnerbedriftene oppgir at de mener NORWEP er tilstede i de relevante markedene, og at de gjerne kunne være på flere steder. Dette inntrykket bekreftes av tilfredshetsundersøkelsen, hvor 95 prosent svarer at NORWEP er tilstede i de relevante markedene. Tett involvering av partnerne i strategiprosessen medvirker til å øke sannsynligheten for at ressursdisponeringen medfører ønskede effekter.

Både informanter fra bedrifter og fra NORWEP oppgir at nettverk og kompetansen til NORWEPs direktører og internasjonale rådgivere er avgjørende for effektene av NORWEPs arbeid. Modellen til NORWEP baserer seg på å rekruttere konsulenter som har egne foretak, som innebærer at de knytter til seg personell som har kompetanse og nettverk heller enn å bruke ressurser på kompetanseutvikling hos faste ansatte.

Sammenslåingen av INTPOW og INTSOK var en viktig strategisk beslutning med hensyn til NORWEPs teknologiområdesatsninger. OED skriver i Prop 1 S (2018-2019) at integreringen av INTSOK og INTPOW har vært svært vellykket, og også NORWEP selv uttrykker at de står sterkere sammen enn hva de gjorde hver for seg. Bedriftene vi har snakket med er gjennomgående tilfredse med NORWEPs strategiske prioriteringer. Det

gjelder både valg av teknologiområder og prioritering av tilstedeværelse i markedene ute. Flere av informantene skulle gjerne sett NORWEP tilstede i enda flere markeder, og med en enda sterkere profil på enkelte industriområder. Et ønske om å styrke satsningen på offshore vind er eksempelvis nevnt av enkelte.

Informanter i NORWEP opplyser at deres selvstendighet fra den norske statsforvaltningen medfører at de i enkelte markeder har lettere for å komme i kontakt med relevante beslutningstakere, som følge av at det i den lokale forretningskulturen ikke er tradisjon for statlig innblanding i næringslivet. En stor del av det NORWEP gjør er å sette partnerbedriftene i kontakt med relevante bedrifter i utenlandsmarkedet. For å lykkes med dette kreves et nettverk, men også kjennskap til teknologien og behovene til bedriftene i nettverket både nasjonalt og internasjonalt. Tilbakemeldingene fra intervjuene tyder på at NORWEP har relevante nettverk, og at de evner utnytte dem til å sette partnerbedrifter i kontakt med potensielle kunder.

NORWEP ser selv at finansieringsmodellen med partneravgift kan medføre noen utfordringer i fremtiden, som følge av en del i relativt stort omfang foregår oppkjøp og sammenslåinger innenfor energibransjen. I 2017 var det sju av NORWEPs partnere som enten slo seg sammen med andre selskaper eller ble kjøpt opp. Når partnere slår seg sammen eller blir del av større selskaper med ulike enheter blir beregninger av partneravgiften vanskeligere. Avgiften beregnes som en prosent av årlig omsetning. Når selskaper kjøpes opp av internasjonale selskaper er NORWEP redd det det reiser spørsmål om deres bidrag til norsk verdiskaping. NORWEP opplyser at de bruker mye tid på å håndtere denne typen saker, og at de ser at sammenslåinger vil kunne medføre tap av inntekter i tiden fremover.

5.2.1 Drøfting av den strategiske styringen

Å utarbeide områdestrategier kan være en relevant metode for å bøte på en del av utfordringene som oppstår som følge av at sentralforvaltningen er inndelt i sektorer, der både ministeransvaret og mål- og resultatstyring kan medføre at det «arbeides i siloer». Departementene har i arbeidet med å realisere overordnede politiske målsettinger, tilgang på ulike virkemidler som har sterkere eller svakere styringskraft. Reguleringer og finansiering er virkemidler med sterk styringskraft, mens organisering og informasjonsformidling er virkemidler med svakere styringskraft.

I eksportstrategien «Verda som marknad» legges det opp til at Norge gjennom handelspolitikken og i forhandlinger med andre land, i utstrakt grad skal søke å etablere og videreutvikle avtaleverk og internasjonale reguleringer som legger til rette for eksport av norske varer og tjenester. Dette er både krevende og langsiktig arbeid, men utgjør en sentral forutsetning for fremtidig vekst i den norske økonomien. Som vi så innledningsvis er regulering et virkemiddel med sterk styringskraft. Strategien for øvrig, bærer lite preg av at de andre styringsvirkemidlene skal tas i bruk for å realisere den overordnede målsettingen. Det fremstår i all hovedsak som at status quo skal opprettholdes når det kommer til både regulering, finansiering og organisering av virkemiddelapparatet som skal bidra til å realisere målet i strategien. Enkelte informanter har beskrevet strategien som en gjengivelse av tiltak som allerede er iverksatt eller planlagt, noe som indikerer at det ikke ble gjennomført en reell strategiprosess på tvers av departementer og virkemiddelaktører i forbindelse med utarbeidelsen av dokumentet.

I «Verda som marknad» nevnes både Innovasjon Norge, utenriksstasjonene, NORWEP og Sjømatrådet som aktører som skal bidra inn i realiseringen av strategien. Som vi så av Figur 5-2 understøtter NORWEP og Sjømatrådets vedtektsfestede målsettinger, hovedmålet i eksportstrategien. Videre fremgår det av intervjudata at deres tjenester i all hovedsak oppfattes som hensiktsmessige både i form og innretning for både sjømatnæringen og energinæringen. Det er altså grunn til å tro at det er en sammenheng mellom regjeringens målsettinger for næringsfremme i utlandet, og de tjenestene NORWEP og Sjømatrådet leverer til norske bedrifter.

Når det kommer til Innovasjon Norge og utenriksstasjonene er ikke sammenhengen like tydelig. Innovasjon Norge styres av NFD etter mål som til dels avviker fra hovedmålsettingen i eksportstrategien. I dette legger vi at det ikke fremgår tydelig av den overordnede målstrukturen at selskapet har en sentral rolle som virkemiddelaktør som skal fremme norsk næringsliv i utlandet. Innovasjon Norge uttrykker likevel at de selv anser at de har en slik sentral rolle. Det er vår vurdering at det vil være en fordel for kvaliteten på departementets styring av selskapet, at rollen og ansvaret selskapet har for næringsfremme i utlandet får en tydeligere plass i målstrukturen.

Selskapet har gjennom sin egen strategiprosess landet på seks «mulighetsområder» som ifølge selskapet er områder der «norsk kompetanse, teknologi og råvarer møter verdens utfordringer og nye markedsmuligheter». Det er likevel ikke slik at det er fullstendig sammenfall mellom næringene som trekkes frem i disse satsningsområdene, og næringene som trekkes frem i eksportstrategien. Det er en svakhet for næringsfremmearbeidet at tilnærmingen til utemarkeder er fragmentert på tvers av eksportstrategien og Innovasjon Norges utemarkeder. Vår kartlegging viser videre at Innovasjon Norges prosess med å velge ut lokasjoner i utlandet og ressurssette disse, fremstår som en relativt lukket prosess med uklare kriterier.

Når det gjelder utenriksstasjonene styres disse formelt sett etter målsettinger som støtter opp under hovedmålet i eksportstrategien, men basert på intervjudata fremstår det likevel som at det er personavhengig hvorvidt næringsfremme er en prioritert oppgave på utenriksstasjonene.

Det kan påpekes at virkemiddelaktørene som har et generelt nedslagsfelt, som Innovasjon Norge og utenriksstasjonene (i tillegg til Forskningsrådet), generelt gis lite retning i eksportstrategien annet enn at viktigheten av samarbeid mellom aktører poengteres. De fremgår i liten grad av strategien hvilken rolle de næringsnøytrale virkemiddelaktørene er forventet å ha i realiseringen av den overordnede målsettingen. Det kan videre påpekes at den overordnede målsettingen som løftes frem i strategien (målet om å styrke og utvikle Norges posisjon som handelsnasjon) er en målsetting som er lite konkret. Vår vurdering er at en slik målsetting i liten grad vil fungere retningsgivende for virkemiddelaktørene som skal bidra til å realisere den.

Som en generell betraktning kan det påpekes at det er vanskelig å se at eksportstrategien har fått innvirkning på virkemiddelaktørenes prioriteringer. Sjømatrådet og NORWEP har de senere årene gjennomgått endringsprosesser som har blitt gjennomført uavhengig av regjeringens strategiarbeid. De er innrettet for å bidra til måloppnåelse på det overordnede målet, men det er usikkert i hvilken grad deres innsats faktisk vil påvirke måloppnåelsen og bidra til å «styrke og utvikle Norges posisjon som handelsnasjon», nettopp fordi denne målsettingen er såpass høytsvevende at det vil være vanskelig å avgjøre om utviklingen går i den ene eller den andre retningen, og eventuelt hvilke aktører som har medvirket til det. Når det kommer til Innovasjon Norge og utenriksstasjonene ser det ikke ut til at regjeringens eksportstrategi i nevneverdig grad har medvirket til å gi disse virksomhetene retning i prioriteringer næringer, eksportmarkeder eller av tjenester som leveres til norske bedrifter.

Et viktig strategisk spørsmål for virkemiddelaktørene som skal bidra til å realisere målene i eksportstrategien, er hvilke markeder de skal være tilstede i. Virkemiddelaktører som er spesialiserte innenfor enkelte næringer, har en enklere jobb med å vurdere internasjonal tilstedeværelse fordi spørsmålet begrenser seg til å omhandle prioriteringer av de eksportmarkedene der mulighetene for eksport innenfor deres næring er størst. For generelle virkemiddelaktører er det nødvendig å benytte informasjon om hvilke næringer i Norge som har størst potensial for eksport, eventuelt hvilke næringer som har størst potensial for å bidra til omstilling av norsk økonomi, i kombinasjon med informasjon om hvilke utenlandske markeder som utgjør det største eksportpotensialet.

I eksportstrategien «Verda som Marknad» legges det vekt på at strategien også skal bidra til at de ulike aktørene som er offentlig støttet og som jobber med å fremme norsk næringsliv i utlandet, blir samlet om en felles overbyggende strategi. Basert på intervjuene vi har gjennomført med informanter fra virkemiddelapparatet kan det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt strategien har en slik samlende effekt, og om den gir retning i valg og prioriteringer slik en strategi er ment å gjøre. Det kan fremstå som om strategien, mer enn å være et dokument som gir virkemiddelapparatet overbygning og retning, er et dokument som oppsummerer tiltak og arbeid som allerede er iverksatt i sentralforvaltningen og i virkemiddelapparatet.

For at arbeidet med næringsfremme i utlandet skal være effektivt og for at synergieffekter på tvers av aktørene skal oppstå, er det nødvendig at aktørene kjenner til hverandre, samhandler og samarbeider for å realisere felles mål. For å få til dette er det vår vurdering at det er nødvendig med en tydeligere strategisk retning og et hovedmål som i større grad kan konkretiseres på en meningsfull måte for de bidragsytende partene.

5.3 Samordning og samhandling i Team Norway

Team Norway på departementsnivå

Som beskrevet i kapittel 3 ligger det formelle ansvaret for å samordne Team Norway på departementsnivå hos NFD. Fra intervjuene fremkommer det at det er ulik forståelse mellom NFD og UD om hva som skal være rollen til Team Norway på departementsnivå. NFD løfter frem at de ønsker at koordineringen skal omhandle strategiske spørsmål. Både på embetsverksnivå og på virkemiddelaktørnivå er det en oppfatning om at Team Norway på departementsnivå ikke fungerer optimalt. Enkelte intervjuobjekter trekker frem at samarbeidet mellom NFD og UD har fungert dårlig over flere år, og at dette henger igjen fra endringene i departementsstrukturen som ble innført i 1997. Disse endringene bestod av at én avdeling og en rekke nærings- og handelsrelaterte oppgaver ble overført fra UD til det nyetablerte Nærings- og handelsdepartementet (tidligere Nærings- og energidepartement). Både NFD, OED og UD påpeker at det er et behov for å få samordningen til å fungere bedre. Det påpekes et behov for å få møtene til å handle om de rette temaene, eksempelvis mer fokus på strategiske temaer og planlegging i en lengre tidshorisont. Hyppigere møter på embetsnivå og en plattform for informasjonsdeling mellom Team Norway på departementsnivå er også et forslag som har kommet opp, som vil kunne bidra til å styrke samordningen.

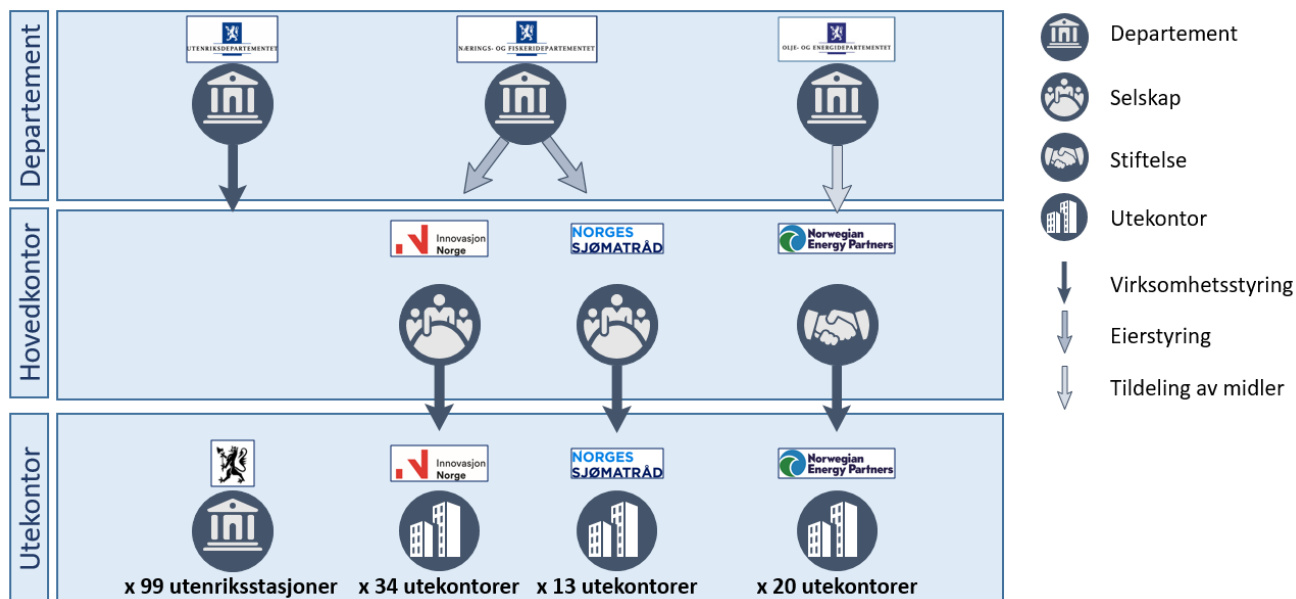
Når det gjelder virkemidlene for samordning i Team Norway hjemme har NFD valgt virkemiddeltyper som baserer seg på frivillig tilpasning, ettersom samordningen primært omfatter informasjonsutveksling mellom de deltakende departementene. Samordningen er heller ikke institusjonalisert gjennom et sekretariat med et spesifikt mandat, og NFD oppfatter at Team Norway på departementsnivå ikke har noen instruksjonsmyndighet overfor Team Norway arbeidet på utekontorene. I intervjudata gis det uttrykk for at utskiftninger i politisk ledelse har komplisert samordningen fordi arbeidet ikke har hatt nødvendig politisk forankring.

Næringsfremme i en kompleks struktur

Arbeidet med næringsfremme i det norske systemet foregår i en kompleks organisasjonsstruktur. Inkluderer vi alle involverte departementer og virkemiddelaktører som inngår i Team Norway omfatter dette fem departementer og 12 virkemiddelaktører⁷⁵. Figuren nedenfor viser en illustrasjon av departementene og virkemiddelaktørene som står i fokus i denne områdegjennomgangen.

⁷⁵ NFD, OED, UD, KD, Eksportkreditt Norge AS, Norges forskningsråd, Garanti-instituttet for Eksportkreditt, GIEK kredittforsikring, Innovasjon Norge, NORWEP, Norad, Norfund, Sjømatrådet, DOGA, Senter for internasjonalisering av utdanning og Music Norway (hentet fra regjeringens nettsider: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/internasjonalt-naringssamarbeid-og-eksport/team-norway/aktorene-i-team-norway/id2344754/>)

Figur 5-3: Departementer og virkemiddelaktører i fokus for områdegjennomgangen



Som beskrevet tidligere i rapporten har de ulike virkemiddelaktørene ulike tilknytningsformer til departementene. Mens utenriksstasjonene utgjør en integrert del av Utenriksdepartementet og styres gjennom departementets virksomhetsstyringsprosesser, har NFD et eierforhold til Innovasjon Norge og Sjømatrådet. Selv om begge virkemiddelaktørene er selskaper, styres de ulikt fra NFD. I tillegg til eierstyringen som NFD utøver gjennom sin rolle som statens representant i foretaksmøtet til Innovasjon Norge, mottar selskapet også tildelinger over statsbudsjettet og oppdragsbrev med mål og styringsparametere fra NFD (samt oppdragsbrev fra andre departementer), og må rapportere tilbake om bruken av midlene. Sjømatrådet får direkte tilgang på inntektene som kommer fra markedsavgiften på fisk og sjømat som er fastsatt med hjemmel i fiskeeksportloven av 1991⁷⁶ og utformer årsregnskap og årsberetning i tråd med regnskapsloven. Sjømatrådet mottar ikke oppdragsbrev fra NFD, men NFD utøver sitt eierskap til selskapet gjennom generalforsamlingen og gjennom ett til to årlige kontaktmøter mellom ekspedisjonssjef og styreleder. Som følge av at NORWEP er en stiftelse har ikke OED et tilsvarende eierforhold til NORWEP, som NFD har til Innovasjon Norge eller Sjømatrådet. OEDs styring av NORWEP skjer ved at de tildeler midler til stiftelsen over statsbudsjettet (midlene utgjorde cirka 60 prosent av driftsmidlene til stiftelsen i 2017) og utformer et årlig tildelingsbrev med styringssignaler. Videre styrer OED stiftelsen gjennom sin rolle i stiftermøtet.⁷⁷

Team Norway på hovedkontornivå

Det fremgår av intervjudata at det sjeldent eller aldri foregår samhandling mellom Team Norway-aktørene i fellesskap på «hovedkontornivå». Som vi ser av Figur 5-3 har ikke utenriksstasjonen et organisatorisk uttrykk på det som kalles «hovedkontornivå» i figuren. UD oppgir at de har kontakt med hovedkontorene til Innovasjon Norge, Sjømatrådet, NORWEP, klyngeorganisasjoner og bedrifter, men uten at de øvrige departementene i Team Norway er til stede. NORWEP opplyser at de tar initiativ til samhandling med Innovasjon Norge og inviterer selskapet til to formelle møter per år, et stormøte i januar og strategikonferansen til NORWEP i november. Sjømatrådet opplyser at de har noe kontakt med Innovasjon Norge på hovedkontornivå, men at dette ikke er strukturert eller formalisert.

⁷⁶ Markedsavgiften beregnes med grunnlag i SSBs statistikk for handel med norsk sjømat, kombinert med konstaterte innbetalinger til Toll- og avgiftsdirektoratet som forestår innkrevingen fra eksportørene. Toll- og avgiftsdirektoratet overfører disse midlene til en felleskonto mellom Sjømatrådet og FHF, som deretter fordeler midlene seg i mellom etter gjeldene handelsstatistikk (Kilde: Sjømatrådets årsrapport for 2017). Fra 2018 har Skattedirektoratet overtatt oppgaven med overføring av midler fra Toll- og avgiftsdirektoratet.

⁷⁷ OED styrer stiftelsen gjennom stiftermøtet, som én av ti stiftere.

Enkelte informanter uttrykker videre at de ikke opplever at den nødvendige koordineringen av Team Norway hjemme finner sted, og at dette påvirker samhandling mellom aktører i Team Norway ute. Det oppfattes videre at det heller ikke skjer noen koordinering og felles vurderinger i Team Norway hjemme knyttet til hvilke lokasjoner Team Norway skal være tilstede i utlandet.

Det nylig gjennomførte statsbesøket i Kina i oktober 2018 er et eksempel på noe som omtales som «en svært nyttig delegasjon med hensyn til næringsfremme», men som flere intervjuobjekter har nevnt at kunne ha vært bedre koordinert av Team Norway hjemme. Intervjuobjektene uttrykker at de opplevde at formålet med denne delegasjonen primært var handelspolitisk, og de mener dermed at det hadde vært en idé å lytte mer til bedriftenes behov i forbindelse med planleggingen. Når ansvaret for delegasjonen er spredt på så mange aktører som er relativt dårlig koordinert, så opplever bedriftene at ivaretagelsen av deres behov faller mellom stoler.

Team Norway i utlandet

Utenriksstasjonene har ansvar for å koordinere arbeidet i Team Norway i utlandet. Mye av denne koordineringen skjer gjennom at virkemiddelaktørene inviteres inn i en felles virksomhetsplanprosess i regi av utenriksstasjonen. Det å kontinuerlig holde hverandre oppdatert på hverandres planer og aktiviteter, og det å ha gode relasjoner til øvrige Team Norway-medlemmer, pekes på som en suksessfaktor for at Team Norway i utlandet skal lykkes. Dette handler ifølge intervjuobjektene også mye om å skape en kultur for å involvere de andre fra Team Norway i det daglige arbeidet.

Flere representanter fra utenriksstasjonene påpeker at virksomhetsplanleggingen fungerer som et nyttig verktøy for å få arbeidet med næringsfremme inn i mer strukturerte former ved utenriksstasjonene. Virksomhetsplanleggingen er en praktisk prosess. Team Norway-aktørene sitter sammen, planlegger og tenker gjennom hvilke arrangementer og tiltak som blir viktige for norske bedrifter i deres markeder. De vurderer tiltak og aktiviteter ut fra om disse vil bidra til å oppnå effekter innenfor næringsfremme. Særlig for utenriksstasjonene løftes dette frem som viktig arbeid for å få satt næringsfremme på utenriksstasjonens agenda.

Flere av informantene fra Innovasjon Norges utekontorer oppfatter at stasjonssjefer på utenriksstasjonene har et stort handlingsrom til å gjøre autonome prioriteringer, og at personlig interesse hos UD-personell dermed blir avgjørende for prioriteringene. Innovasjon Norges utekontorer opplever at utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme er personavhengig og at det er en avgjørende faktor for om arbeidet med næringsfremme og samarbeid i Team Norway fungerer eller ikke. På steder der samarbeidet mellom Team Norway oppfattes som å fungere bra er den praktiske innretning av samarbeidet i stor grad pragmatisk og markedsorientert og i mindre grad styrt av strategier lagt i Norge.

Informantene fra utenriksstasjonene opplyser at tilgangen på kunnskap om spesifikke næringer eller bedrifter er lettere tilgjengelig når flere Team Norway-aktører er samlokalisert eller er til stede i samme by. Dette forenkler også koordineringen og arbeidet i Team Norway. Både Tokyo og Singapore kan trekkes frem som steder hvor Team Norway-samarbeidet oppleves å fungere svært godt. Her påpekes det at aktørene har løpende kontakt med hverandre, samt at det over tid er skapt en kultur for å involvere de andre Team Norway-aktørene i det daglige arbeidet.

NORWEP har kun én rådgiver per utekontor, og når NORWEP skal gjennomføre arrangementer i utlandet vil de ofte ha behov for lokaler og ressurser som kan hjelpe til både i planleggingen og gjennomføringen av arrangementene. Ressursene kan være andre i Team Norway eller eksterne. NORWEP opplyser at de i flere sammenhenger har hatt god nytte av utenriksstasjonens nettverk. Både NORWEP og Innovasjon Norge gjennomfører arrangementer og programmer for energibedrifter, og ved enkelte lokasjoner samarbeider de om arrangementer.

Generelt er intervjuobjektene fra virkemiddelapparatet positive til samlokalisering av Team Norway. Samlokalisering letter utenriksstasjonenes koordinering av arbeidet innad i Team Norway. Og flere mener at effektene av utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme er større på steder hvor flere virkemiddelaktører er tilstede.

I følge intervjuobjekter fra Innovasjon Norge er må behovet for samlokalisering vurderes opp mot forretningskulturen i de ulike landene. Stort sett uttrykker også intervjuobjektene fra Innovasjon Norge et ønske om samlokalisering, men dette er spesielt viktig i områder av verden der det er en sterk knytning mellom politikk og næringsliv. I land med sterke bånd mellom politikk og næringsliv ønsker Innovasjon Norge sentralt og utekontorene at det også skal være en formell tilknytning mellom Innovasjon Norge og ambassaden. I enkelte vestlige land som USA og Storbritannia er samlokalisering mindre viktig, fordi forretningskulturene i disse landene tilsier at bånd til norske myndighetene ikke er like avgjørende for effektene av arbeidet deres. I disse landene har Innovasjon Norge heller et ønske om samlokalisering og tettere samarbeid med Sjømatrådet og NORWEP.

Et flertall av bedriftene vi har intervjuet fremholder at Innovasjon Norges samarbeid med utenriksstasjonene er positivt for dem. Det trekkes spesielt frem at det er positivt at Innovasjon Norge og bedriftene kan ta i bruk ambassaden eller embetsboligen til arrangementer, fordi det er vesentlig enklere å tiltrekke seg interessenter til en embetsbolig enn til andre arenaer som eksempelvis hoteller.

Ambassader som er samlokalisert med Sjømatrådet er svært positive til å ha Sjømatrådet tilstede, og det er en god dialog mellom UD og Sjømatrådet ute. Både bedrifter, NFD og Sjømatrådet selv har pekt på at Mattilsynet ville hatt en betydelig vanskeligere oppgave uten Sjømatrådet med hensyn til tilrettelegging av veterinære undersøkelser, tilrettelegging av kontakt mellom Mattilsynet i Norge og tilsvarende organer i utlandet, samt og utstedelse av attester som er nødvendige for å sikre markedsadgang for noen arter.

Gjennom intervjuer er det avdekket at samarbeidet ikke går helt knirkefritt mellom Innovasjon Norge og NORWEP ved enkelte utekontorer. Dette gjelder etter vår kjennskap kun et mindre antall kontorer. Det er snakke om markeder hvor både Innovasjon Norge og NORWEP er tilstede, og der Innovasjon Norge har egne ressurser som jobber med energinæringen at utfordringene kan tilspisse seg. NORWEP og Innovasjon Norge har arrangementer og programmer som bærer likhetspreg. De har derfor den samme jobben med å identifisere og koble relevante bedrifter i Norge med potensielle kunder i utlandet. Informanter vi har snakket med i begge organisasjoner sier det i teorien er en naturlig grenseoppgang mellom ansvaret til henholdsvis Innovasjon Norge og NORWEP: Innovasjon Norge tar med de mer umodne bedrifter til utlandet, mens NORWEP tar med de mer modne bedriftene som kan betale NORWEPs partneravgift. De samme informantene sier imidlertid at det kan være vanskelig å få dette samarbeidet til å fungere i praksis. Resultatet har vært at Innovasjon Norge og NORWEP tidvis har kjempet om de samme «kundene». En mulig konsekvens av manglende samarbeid er at man trøtter ut de stedlige nettverket, som gjerne vil være overlappende for NORWEP og Innovasjon Norge innenfor samme næring. En kan risikere at samme aktør i løpet av kort tid får en henvendelse både fra NORWEP og Innovasjon Norge. For den som blir kontaktet fremstår virkemiddelapparatet som lite sømløst, og det kan være tilfeldigheter som avgjør hvilket arrangement bedriften velger å delta på. En problemstilling som påpekes av informanter fra Innovasjon Norge, er at dersom de ikke hadde dekket energinæringen, så hadde de ikke vært noe tilbud til energibedrifter som ikke er partner i NORWEP.

Manglende samarbeid mellom NORWEP og Innovasjon Norge er ikke noe nytt, men ble påpekt også i evalueringen av INTSOK fra 2013. Evaluatoren mente resultatene til begge organisasjoner ville vært bedre dersom:

1. Innovasjon Norge i større grad oppfordret deres olje- og gasskunder til å bli medlem i INTSOK
2. INTSOK i større grad involverte Innovasjon Norge i sitt strategiske arbeid og med dette behandlet dem som en strategisk viktig samarbeidspartner.

Det vil uansett være slik at når samarbeidet ikke fungerer har dette en negativ effekt. Med de samlede ressursene som er stilt til rådighet hos NORWEP og Innovasjon Norge, kan det påstås at flere bedrifter burde fått en bedre tjeneste levert at det offentlige virkemiddelapparatet.

Oppsummert er det en gjengs oppfatning om at virkemiddelaktørene oppnår større effekter når de samarbeider i Team Norway. Dette skyldes synergieffektene og stordriftsfordelene som oppstår når virkemiddelapparatet er samlet. Særlig på lokasjoner der samarbeidet er formalisert i form av skriftlige avtaler om form og innhold, og der aktørene føler en gjensidig forpliktelse til deltakelsen i Team Norway beskrives samarbeidet som en suksess. På slike lokasjoner sitter aktørene sammen og legger planer, benytter hverandres nettverk på tvers, samarbeider om gjennomføring av arrangementer og benytter hverandres fasiliteter og kompetanse for å skape et best mulig tilbud til bedriftene.

Team Norway i Tokyo

Team Norway i Tokyo blir ofte fremhevet som beste praksis for Team Norway samarbeid på utekontorene. Team Norway i Tokyo har formalisert sitt samarbeid de siste årene ytterligere, for å sørge for at dette ikke er personavhengig og sikre at alle drar i samme retning.

Som hovedstad i verdens tredje største økonomi er Tokyo viktig for norsk næringsliv, og næringsfremme har vært et sentralt område for ambassaden. Japan er et marked med veldig stor kapitaltilgang og sterke innovasjons- og teknologimiljøer, og er dermed interessant for mange norske aktører. For norske bedrifter er Japan særlig aktuell som markeds plass for forretningsutvikling, fornybar energi, maritim næring inkludert smart shipping og gryende samarbeid om forsvarsmateriell. Det japanske markedet er også en av Norges viktigste for sjømat, særlig laks og makrell. Pensjonsfondets (SPU) største investeringer i Asia er gjort i Japan.

Innovasjon Norge, Sjømatrådet (og deres forgjengere) og det norske handelskammer i Japan har lenge vært tilstede i Tokyo, og samlokalisert på den norske ambassaden. Virkemiddelaktørene har lenge samarbeidet med ambassaden om næringsfremme, men fra 2014 gjorde ambassaden noen endringer som gjorde at samarbeidet ble enda sterkere. Partene kom jevnlig sammen for å finne områder med særlig overlapp i prioriteringer og naturlige arenaer for samarbeid. Utenriksstasjonen åpnet også opp sine planprosesser for resten av Team Norway, blant annet arbeidet med å utarbeide virksomhetsplaner. Ambisjonen med endringene var at partene i Team Norway skulle bli så samkjørte at alle skulle kunne gi samme svar på spørsmål fra publikum og at apparatet skulle oppfattes som en naturlig enhet. I tillegg begynte ambassaden med samkjøring av all planlegging, fra utforming av strategier til praktiske detaljer. Særlig det siste kan være utfordrende uten fastlagte rutiner.

Ved å formalisere og styrke samarbeidet fikk Team Norway til en smidigere kontakt opp mot norsk næringsliv, og et mer samkjørt virkemiddelapparat. For eksempel bidro samarbeidet til at en norsk teknologiaktør kom i inngrep med japansk forsvarsindustri, med hjelp fra både Innovasjon Norge og ambassaden. Ambassadens merkevare ga trygghet til japanske myndigheter, og Innovasjon Norge bisto med kunnskap om hvordan innkjøp av forsvarsmateriell foregår i Japan. Kombinasjonen av virkemidler har også støttet effektivt opp under etableringer innen digitale løsninger og fornybar energi.

I Japan, som i resten av Asia, er den offisielle merkevaren til en ambassade svært sterk. Dette gjør at bistand fra ambassaden er svært nyttig for norske bedrifter som ønsker å få kontakt med japanske bedrifter eller offentlige aktører. Japansk kultur og arbeidsliv gjør også at det er viktig å ha tydelige avtaler og styring for å få til et godt samarbeid internt i Team Norway. For å unngå at samarbeidet er personavhengig på en utenriksstasjon hvor det er en stadig utskifting av ansatte, er det også viktig å få på plass formaliserte avtaler og rutiner for å sikre godt samarbeid over tid.

5.3.1 Drøfting av samordningen

Ansvarsfordelingen mellom departementer og virkemiddelaktører slik den er satt opp i dag, ser ut til å bidra til å skape samordningsutfordringer. Virkemiddelaktørene som skal jobbe med næringsfremme i utlandet er tilknyttet ulike departementer, og er etablert med ulik tilknytningsform. Dette skaper et behov for samordning, samtidig som mulighetsrommet for departementenes styring av virkemiddelaktørene varierer fra sterkere grad av styring (eksempelvis UD's virksomhetsstyring) til svakere grad av styring (eksempelvis NFD's styring av Sjømatrådet og OED's styring av NORWEP). Tilskudd over statsbudsjettet er et sterkt styringsvirkemiddel som benyttes ovenfor alle virkemiddelaktørene, uavhengig av tilknytningsform. Det er viktig at departementene har høy grad av bevissthet rundt mulighetsrommet for styring, og de positive og negative konsekvensene som kan følge av å utnytte mulighetsrommet for styring når de Team Norway skal samordnes på departementsnivå.

Det ser ut til å være enighet på tvers av departementene om at det er rom for å samordne Team Norway-departementene i større grad. NFD's rolle som samordningsdepartement fremstår som noe uklart, og det ser ut til å være behov for en nærmere avklaring og formalisering av rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementene.

Videre ser det ut til at det er behov for å skape en felles arena for samhandling på hovedkontor-nivå, slik at strategiske styringssignaler fra departementsnivået også blir behandlet av aktørene i fellesskap på hovedkontornivå. I dag er skjer samhandlingen på hovedkontornivå kun bilateralt, noe som medfører informasjonsvakuum og fravær av synergieffekter. En felles møteplass for hovedkontornivået kunne medføre en betydelig effektivisering av samhandlingen, og vil kunne bidra til mer informerte strategiprosesser hos den enkelte virkemiddelaktør.

Når det gjelder Team Norway i utlandet får samarbeidet hovedsakelig gode skussmål, og enkelte lokasjoner skiller seg ut ved at de omtales som eksemplariske. Vår oppfatning er at det samarbeides i en eller annen form mer eller mindre alle steder der flere Team Norway-aktører er tilstede, og at partene som er involvert generelt opplever samarbeidet som positivt. Det at det er stor variasjon i graden av samarbeid på tvers av lokasjoner, tilsier at det er rom for å effektivisere samarbeidet og at det samlede tilbudet til norske bedrifter i utlandet gjennom dette kan forbedres. Ved å formalisere samarbeidet i Team Norway gjennom samarbeidsavtaler og klart formulerte forventninger til de stedlige representantene for virkemiddelapparatet, kan utslagene av personavhengig samarbeid reduseres. Det at enkelte lokasjoner løftes frem som «beste praksis»-eksempler på samarbeid, betyr at det ligger et læringspotensial i disse erfaringene for de øvrige lokasjonene.

6 Tjenestenes nytte, relevans og addisjonalitet

Målet med virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet er å levere tjenester som gir økt verdiskaping gjennom internasjonalisering. Tjenestenes bruk, brukeres vurderinger av tjenestenes effekter, effektene grad av relevans for verdiskaping gjennom internasjonalisering, og grad av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene, er alle faktorer av betydning for virkemiddelapparatets effekter. Sammen med kostnadene er effektene bestemmende for tjenestenes og virkemiddelapparatets samlede effektivitet. I dette kapitlet drøftes tjenestene til virkemiddelapparatet etter de fire kriteriene, hvis innhold kan oppsummeres som følger:

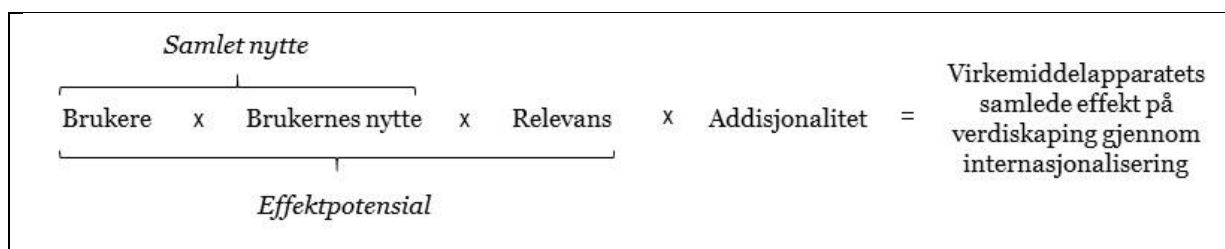
- **Bruk:** Virkemidlene gir større effekter dersom de benyttes av og bidrar til nytte for et stort antall bedrifter som representerer en stor andel av samlet verdiskaping og sysselsetting.
- **Brukernes nytte:** Virkemidlene har større effekter dersom de bidrar til stor verdi hos hver bruker.
- **Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering:** Virkemidlene har større effekter dersom behovene som dekkes er særlig relevante med hensyn til å oppnå internasjonalisering blant bedriftene. Dersom brukernes nytte i mindre grad kan sies å medføre økt eksport eller andre former for internasjonalisering, må vi vurdere effektene som mindre når vi vurderer virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet.
- **Addisjonalitet:** Virkemidlene har større effekter dersom det finnes grunnlag for å si at effektene med hensyn til internasjonalisering i stor grad er addisjonelle. Det vil si at markedet, bransjene eller bedriftene selv ville hatt begrensede muligheter til å gjenskape effektene gjennom markedsproduserte tjenester som erstatning for tjenestene som i dag leveres av det statlige virkemiddelapparatet.

I det videre gis først en nærmere beskrivelse av analysekriterienes anvendelse, før tjenestene vurderes virkemiddelaktør for virkemiddelaktør. For hver virkemiddelaktør starter gjennomgangen med tjenestene til felles nytte etterfulgt av tjenester til enkeltbrukere. Kapitlet avsluttes med en kartlegging av kompetansen til virkemiddelaktørene i noen utvalgte byer.

6.1 Anvendelsen av kriteriene

Figuren nedenfor illustrerer sammenhengen mellom de fire kriteriene, og hvordan de sammen er bestemmende for virkemiddelapparatets samlede effekt på verdiskaping gjennom internasjonalisering

Figur 6-1: Sammenhengen mellom bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonalitet



Antall brukere av en tjeneste sammen med brukernes vurdering av tjenestenes nytte gir en indikasjon på *samlet nytte* av tjenesten. Nyten tjenesten har for bedriftene kan i varierende grad være relatert til forhold som er av betydning for internasjonalisering. For å finne *effektpotensialet* av virkemiddelapparatets tjenester må derfor *samlet nytte* justeres for graden av relevans nyten har for bedriftenes internasjonalisering. Tilslutt må *effektpotensialet* justeres for grad av addisjonalitet for å finne virkemiddelapparatets samlede effekt på verdiskaping gjennom internasjonalisering. Addisjonalitet er et mål på i hvor stor grad effektene avhenger av at tjenesten leveres av det offentlige virkemiddelapparatet.

Formålet med å vurdere hver av virkemiddelaktørens tjenester etter de fire kriteriene er å etablere et konsistent grunnlag for vurderingen av effektiviteten til virkemiddelapparatet i neste kapittel.

I det videre redegjør vi nærmere for vår bruk av kriteriene *relevans* og *addisjonalitet*.

6.1.1 Om tolkningen av kriteriet *relevans* med hensyn til internasjonalisering

Det er to typer forhold som særlig kan påvirke vurderingen av relevans. For det første vil tjenester med sterke direkte effekter med hensyn til internasjonalisering vurderes som mer relevante enn tjenester som i større grad assosieres med indirekte effekter, alt annet likt. For eksempel kan tjenester som bidrar til generell kompetanseheving hos bedriftene oppleves som nyttig, men det kan i mange tilfeller være mange andre faktorer som også må ligge til rette for at bedriftene skal kunne bruke kompetansen til å oppnå økt verdiskaping gjennom internasjonalisering. En tjeneste som løser opp i en fastlåst situasjon i forbindelse med en pågående transaksjon i utlandet vil for eksempel vurderes som mer relevant enn tjenester som bidrar til økt kompetanse om internasjonal markedsføring, alt annet likt. For det andre er ikke det ikke alltid slik at bedriftene som opplever nytte av tjenestene, opplever en nytte som er relatert til et økt potensial for verdiskaping gjennom internasjonalisering. Flere tjenester kan gi opphav til nytte som for eksempel kan være relatert til å styrke potensialet for vekst i innenlandsk omsetning eller til effektiv ressursutnyttelse.

6.1.2 Om tolkningen av kriteriet addisjonalitet

Med vurderingen av *addisjonalitet* drøfter vi i hvor stor grad eventuelle effekter kunne blitt gjenskapt gjennom markedsproduserte tjenester som erstatning for tjenestene som leveres av det statlige virkemiddelapparatet. Om en tjeneste ikke kunne blitt gjenskapt uten offentlig støtte er graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenesten høy. Om en tjeneste kunne blitt gjenskapt, er det ytterligere to spørsmål en må ta stilling til før en kan vurdere addisjonaliteten endelig.

Det første spørsmålet er i hvor stor grad kvaliteten på tjenesten vil bli forringet, og hvilken betydning dette vil ha for effekten av tjenesten. Trolig finnes tilfeller der virkemiddelapparatet er avgjørende for å skape en kvalitet som gir effekt, men også tilfeller der virkemiddelapparatet leverer tjenester med en høyere kvalitet enn hva som er nødvendig for at tjenesten skal ha effekt. At en tjeneste vurderes som svært nyttig, og neppe ville blitt levert med samme kvalitet i det private markedet er ikke alene et argument for at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenesten er høy.

Det andre spørsmålet er om prisen på tjenesten i markedet vil ekskludere bedrifter som før tok i bruk det offentlig støttede tilbudet. Dersom dette er tilfelle, vil graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenesten være høy for bedriftene som ellers ville blitt ekskludert fra bruk av tjenesten.

6.2 Utenriksstasjonene

Utenriksstasjonens tjenester til felles nytte har høy grad av addisjonalitet, men varierende effekter

Utenriksstasjonens⁷⁸ arbeid innenfor tjenestekategorien *Profilering og merkevarebygging* skjer både gjennom tiltak sentralt (norgesportalen, sosiale medier) og tiltak som skjer lokalt ved den aktuelle utenriksstasjon. Et eksempel på sistnevnte er invitasjoner til arrangementer i embetsboligen der utenriksstasjonen vedlikeholder nettverk og profilerer norsk næringsliv for stedlige myndigheter og større lokale næringsinteresser.

Bruk

Utenriksstasjonenes profilering og merkevarebygging er en tjeneste som i stor grad er til felles nytte for det internasjonalserte norske næringslivet. Nyttens av profileringen og merkevarebyggingen til bestemte utenriksstasjoner er derimot i stor grad begrenset til bedriftene med eksisterende virksomhet knyttet til det stedlige marked.

Brukernes vurderinger

Bedriftene oppfatter utenriksstasjonenes profilering og markedsføring som nyttig, også den profilering som gjøres av Norge generelt, ikke bare det som er særlig rettet mot næringslivet. En større bedrift illustrerte nytten med hvordan utenriksstasjonen arbeider for å spre kunnskap om hvordan norsk politi jobber. Uten at politiets

⁷⁸Her menes næringslivsseksjonen i Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene.

arbeidsformer har noen direkte relevans bransjen bedriften tilhører, ble arbeidet lagt merke til på en måte som ga positive assosiasjoner til Norge blant sentrale beslutningstakere hos stedlige myndigheter.

For bedriftene er det vanskelig å vurdere størrelsesforholdet på nytten utenriksstasjonenes profilering og markedsføring har for deres markedsmuligheter internasjonalt, men de oppfatter at nytten avhenger av aktivitetsnivået til den aktuelle utenriksstasjon og kvaliteten på deres nettverk. Et flertall av bedriftene oppgir at utenriksstasjonene er dyktige til å profilere Norge gjennom sosiale medier og i kontakt med myndighetspersoner, men at det er store variasjoner i hvor aktivt utenriksstasjoner promoterer norske næringslivsinteresser spesielt.

Nytten av profileringen vil også variere mellom norske bedrifter. Profileringen treffer særlig stedlige myndigheter og større stedlige næringslivsaktører, og er i mindre grad er rettet mot det brede utvalget av mulige kjøpere av norske varer og tjenester. Erfaringen om hvordan for eksempel informasjonsutveksling om arbeidsmetoder i politiet kan ha positiv effekt for næringsvirksomhet gjelder først og fremst bedrifter som er avhengig av kontakt med stedlige myndigheter for sin internasjonalisering. Det samme informasjonsarbeidet har mindre betydning for bedrifter som eksporterer til det samme markedet, men som fører dialog direkte med potensielle kunder uten særlig involvering av stedlige myndigheter.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Utenriksstasjonenes profileringsarbeid treffer i særlig grad stedlige myndigheter, og er i mindre grad er rettet mot det brede utvalget av mulige kjøpere av norske varer og tjenester. Profilering med denne vinklingen kan særlig være relevant for markedsadgang, for å bidra til smidige operasjoner for norsk næringsliv ute og for direkte å utløse eksport i markeder hvor myndighetene selv står for kjøpsbeslutninger (forsvar, infrastruktur, potensielt flere bransjer innenfor enkelte fremvoksende markeder). Utenriksstasjonene er godt rustet for å oppnå dette, gitt sine nettverk og nærhet til beslutningstakerne. Dermed er det sannsynlig at det positive inntrykket av Norge som profileringen bidrar til, er relevant med tanke på å oppnå økt internasjonalisering.

Addisjonalitet

Utenriksstasjonenes profilering- og markedsføringsaktiviteter er vanskelig å få gjenskapt i det private markedet. I kraft av å være Norges offisielle ansikt utad har utenriksstasjonene muligheter til å drive former for profilering og markedsføring som private aktører i begrenset grad har mulighet til. Utenriksstasjonene har tilgang på et annet nettverk enn hva en privat aktør ville hatt, og vi mener det er grunnlagt for å hevde at markedsføringen på sosiale medier og i norgesportalen til en viss grad treffer andre aktører enn lignende initiativer fra private virksomheter ville gjort. Dette kan for eksempel være utenlandske myndigheter og offentlige selskaper som potensielt er store kjøpere av produkter og tjenester gjennom anbud og som ser etter styrkede handelsforbindelser med Norge.

Det er videre kjennetegn ved generell markedsføring som gjør at denne typen tjenester sjelden oppstår i rene markedsløsninger. Ved generell markedsføring faller kostnaden på den som gjennomfører kampanjen, mens gevinstene treffer mange. I slike tilfeller vil det i teorien være vanskelig å få private til å levere tjenesten. Alle vil ha insentiver til å vente på at andre skal initiativet, for selv å høste gevinstene uten å betale kostnadene. Dette vil typisk medføre en underinvestering i et kollektivt gode. I slike tilfeller er det høy grad av addisjonalitet knyttet til statlig koordinerte tiltak. Samlet er derfor vår vurdering at addisjonaliteten knyttet til effektene av utenriksstasjonens profilering og markedsføring er høy.

Delegasjonsbesøk

Med delegasjonsbesøk menes her norske statsbesøk til utlandet⁷⁹, statsministerbesøk, kronprinsparets og regjeringsmedlemmers offisielle besøk, statssekretærbesøk og egne næringslivsdelegasjoner. Vår omtale av delegasjonsbesøk gjelder besøk der næringslivsprogram inngår i programmet i utlandet. Utenriksstasjonens planlegger, fasiliterer delegasjonsprogrammene og koordinerer deltakende aktører.

Bruk

Delegasjonsbesøk med programinnslag av næringsfremme, enten det er statsbesøk eller mindre offisielle besøk, er både en form for profilering/merkevarebygging og en anledning for enkeltbedrifter til å komme i kontakt

⁷⁹ Definisjon av statsbesøk: <https://www.kongehuset.no/seksjon.html?tid=87933&sek=26964>

med potensielle kunder og relevante myndigheter i det aktuelle marked. Profileringsselementet av Norge som nasjon er et gode som i prinsippet kan være til nytte for alle bedrifter med interesse for det aktuelle markedet. Antall bedrifter som kan bruke delegasjonsbesøk til å skaffe kontakter er begrenset til antallet bedrifter som kan være representert i delegasjonene med programinnslag av næringsfremme.

Brukernes vurderinger

Bedriftene opplever statsbesøk og besøk fra regjeringsmedlemmer som en potensielt viktig døråpner inn i nye markeder. Besøkene oppfattes som en unik mulighet til å profilere norsk næringsliv. I praksis mener imidlertid flere av bedriftene vi har snakket med at potensialet til delegasjonsbesøkene der næringsliv inngår i programmet ikke utnyttes godt nok. Dette henger sammen med valg av destinasjoner, hvordan næringslivsprogrammene er planlagt, samt sammensetningen av deltakende bedrifter. Den praktiske gjennomføringen av besøkene som utenriksstasjonene delvis står for (ofte i samarbeid med Innovasjon Norge) oppleves stort sett som tilfredsstillende.

Ved valg av destinasjoner og delegasjonsprogram må det tas en rekke hensyn. Oppfatningen til de vi har intervjuet fra næringslivet er at hensynet til næringsfremme er mindre fremtredende enn for eksempel politiske signaler om prioriteringer av handelsrelasjoner⁸⁰. Dette gjelder også delegasjonsbesøk med næringsfremme som uttalt formål. Som følge av dette opplever bedriftene å få et mindre utbytte av virkemiddelet enn dets underliggende potensial.

Når det gjelder sammensetningen av bedrifter som deltar på de mest formelle delegasjonsbesøkene hvor næringsfremme er et viktig element, for eksempel statsbesøk og ministerbesøk, er det flere vi har snakket med som uttaler seg kritisk. Oppfatningen er at enkelte store norske bedrifter får innpass selv om deres relevans for det aktuelle markedet er liten. I andre situasjoner har ansatte i utenriksstasjonen ved hjelp av næringslivet brukt en del tid på å skaffe relevante bedrifter, men senere fått opplyst at disse bedriftene ikke vil få anledning til å delta på sentrale møter. Som følge av dette har deltakelse i delegasjonsbesøkene blitt mindre aktuelt for bedriftene og skapt en viss frustrasjon hos både bedriftene og i utenriksstasjonen som følge av unødvendig arbeid.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Delegasjonsbesøk med næringslivsprogram som element skal bidra til å dekke flere behov. Besøkene skal gi en generell profilering av Norge og norsk næringsliv samtidig som de skal bidra til å dekke bedriftene i delegasjonens behov for å komme i kontakt med potensielle kunder og relevante myndighetspersoner i det aktuelle markedet. Dette er alle forhold med høy grad av relevans for bedriftenes internasjonalisering.

Addisjonalitet

Det finnes ingen erstatning til et offisielt delegasjonsbesøk som kan dekkes av private aktører. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av delegasjonsbesøk er derfor høy.

Av tjenester til enkeltbrukere er særlig døråpnerfunksjonen av avgjørende betydning for næringslivets internasjonalisering

Rådgivning

Tjenestekategorien *rådgivning* favner ulike typer tjenesteleveranser. Fellesnevneren er at tjenestene hovedsakelig leveres én-til-én, direkte fra virkemiddelaktøren til hver bedrift. For utenriksstasjonene skiller vi i beskrivelsen mellom to typer tjenester: døråpningstjenesten og den mer generelle informasjonstjenesten. Døråpningstjenesten innebærer at utenriksstasjonen hjelper norske bedrifter med å avtale bilaterale møter eller knytte kontakt med stedlige bedrifter eller myndigheter. Generelle informasjonstjenester innebærer at norske bedrifter kan få informasjon over landrisiko og politisk risiko, samt handelsøkonomiske og handelspolitiske forhold i et utemarked.

Bruk

Døråpningstjenesten til utenriksstasjonene benyttes først og fremst av bedrifter som skal etablere produksjonsvirksomhet eller annen fysisk tilstedeværelse i utlandet. Dette er typisk større bedrifter. Mindre

⁸⁰ Dette kan for eksempel innebære arbeid knyttet til inngåelse av handelsavtaler og pleie av diplomatiske relasjoner til andre land.

bedrifter som ikke skal etablere seg fysisk i et marked, men ønsker å finne kunder til sine produkter bruker typisk andre kanaler for å komme i kontakt med relevante aktører.

For informasjonstjenesten er bruksmønsteret med hensyn til størrelse motsatt. Det er mindre bedrifter som i størst grad bruker utenriksstasjonene til informasjonsformål. Behovet for informasjon er størst i markeder hvor den gjeldende forretningskulturen eller det gjeldende regelverket er veldig annerledes fra det norske, og hvor bedriftene besitter begrenset med tidligere erfaring.

Brukernes nytte

Et flertall av bedriftene vi har vært i kontakt med påpeker viktigheten av å få stedlig bistand til å komme i kontakt med potensielle kunder, samarbeidspartnere eller leverandører i løpet av etableringsfasen. Det er en generell opplevelse blant bedriftene at utenriksstasjonene er hjelpelige med å sette bedrifter eller andre norske miljøer i kontakt med relevante aktører i de stedlige markedene. Blant mange av de større norske selskapene vi har vært i kontakt med oppleves døråpnerfunksjonen som et av de viktigste virkemidlene i virkemiddelapparatet. Dette gjelder spesielt i land hvor myndighetskontakt er viktig for å få markedsadgang. Bedriftenes vurderinger av effektene av utenriksstasjonens døråpningstjeneste varierer fra de som sier det har spart dem for tid og kostnader til de som sier det har vært helt avgjørende for at de i det hele tatt har kunnet etablere seg i det aktuelle markedet.

Bedriftenes opplevde nytte av det mer generelle informasjonsarbeidet ser ut til å begrenses av at utenriksstasjonene ikke er spisset inn mot utvalgte næringer eller markeder. Bedriftene opplever å få relevant informasjon om for eksempel landrisiko og politisk risiko, men gir samtidig tilbakemeldinger om at utenriksstasjonene ikke kan dekke bedriftenes behov for kunnskap om konkrete markeder og/eller næringer. En overvekt av bedriftene mener likevel det er nyttig at utenriksstasjonenes kapasitet er såpass bredt innrettet, spesielt ettersom andre virkemiddelaktører oppleves som mer spisset mot utvalgte næringer, markeder eller mot forretningsrelevant rådgivning mer generelt. Et fåtall bedrifter oppgir likevel at det hadde vært ønskelig om utenriksstasjonene kunne ha spisset ressursene sine mer mot enkelte næringer.

Det er særlig to forhold bedriftene opplever har betydning for nytten av utenriksstasjonenes rådgivningstjenester. Det ene er stasjonssjefens nettverk, kompetanse og vilje til å fremme næring, det andre er betydningen av et samlokalisert Team Norway. Hva gjelder betydningen av stasjonssjefen, er det en utbredt oppfatning at det er stor variasjon i stasjonssjefenes vilje og evne til å arbeide med næringsfremme, og at dette påvirker nytten utenriksstasjonene kan oppnå på vegne av næringslivet. I tillegg opplever bedriftene at utenriksstasjonene fungerer bedre på steder der de er samlokalisert med andre virkemiddelaktører. Bedriftene vi har snakket med opplever ressursene til utenriksstasjonene som komplementære til det øvrige virkemiddelapparatet, og at det er synergier i det samlede tilbudet ved samlokalisering.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Rådgivningstjenester kan bidra til å dekke ulike behov hos bedriftene, fra generell markedsinformasjon til mer spesifikk bistand til å komme i kontakt med potensielle kunder, samarbeidspartnere og/eller myndighetspersoner i et aktuelt marked. Avhengig av hvordan rådgivningen benyttes kan det være en høyst relevant tjeneste for bedriftenes internasjonalisering.

Nytten bedriftene får gjennom bruk av utenriksstasjonenes rådgivningstjenester er i stor grad knyttet til bistand med å komme i kontakt med relevante aktører i utenlandsmarkedet. Effektene av dette arbeidet har en direkte relevans for bedriftenes internasjonalisering.

Addisjonalitet

I kraft av å representere det offisielle Norge får utenriksstasjonenes ansatte tilgang til relevante beslutningstagere i en grad som er vanskelig å oppnå for andre aktører. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av døråpningstjenesten er derfor høy. For den mer generelle informasjonstjenesten er dette mer generisk informasjon som også i stor grad vil være tilgjengelig i markeder uten utenriksstasjoner. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av disse tjeneste er relativt sett lavere.

Problemløsningstjenester

Problemløsningstjenester handler om å hjelpe norske bedrifter å komme i kontakt med relevante aktører i det stedlige markedet, til dels på samme måte som vi har omtalt utenriksstasjonenes døråpningstjenester.

Forskjellen er den utløsende motivasjonen for når bedriftene tar tjenestene i bruk. Mens utenriksstasjonene gjerne blir brukt som en døråpner for bedrifter som ønsker å starte opp ny virksomhet eller få adgang til nye markeder, brukes de som en problemløser når bedriftene i forbindelse med eksisterende virksomhet har møtt en viktig hindring i det aktuelle markedet.

Bruk

Utenriksstasjonenes problemløsningstjeneste er i prinsippet tilgjengelig for alle norske bedrifter, men bedriftene som bruker tjenesten er typisk mellomstore til store bedrifter. Problemløsningen er ofte knyttet til virksomhet av betydelig økonomisk verdi.

Brukernes nytte

De fleste bedrifter, også blant dem vi har snakket med, har ikke kommet opp i situasjoner der det har vært behov for støtte fra utenriksstasjonene til å løse spesifikke problemer. Bedriftene vi har snakket med mener likevel det er viktig at utenriksstasjonene har kapasitet til å bidra hvis nødvendig, og at dette er et viktig premiss for at de velger å være virksomme i de ulike utenlandske markedene. Problemløsningstjenesten kan derfor ses på som en forsikring med både en indirekte og langsiktig nyttevirkning for bedriftene.

En ville forvente at det særlig er i fremvoksende økonomier, markeder med betydelig innslag av korrupsjon, land med relativt svake institusjoner og land hvor vi generelt finner svake bånd og lite historiske koblinger mellom norsk næringsliv og det lokale markedet at problemløsningsfunksjonen er spesielt viktig. Dette gjelder både når det kommer til å håndtere faktiske situasjoner når de oppstår, og som beredskapsfunksjon. I tradisjonelt viktige eksportmarkeder i industriland som ligger nærmere Norge, både geografisk og kulturelt skulle en forvente at nytten av tjenesten var mindre. Informanter fra både bedrifter og fra virkemiddelapparatet fremhever imidlertid at det uansett er komplisert å drive handel på tvers av landegrensler, og at bedriftene i veldig mange markeder, i alle fall indirekte, har periodiske behov for støtte fra norske myndigheter for å kunne drive handel.

Uavhengig av marked er det bedriftenes erfaring at muligheten utenriksstasjonene har til å fungere som effektive problemløser i stor grad avhenger av størrelsen og kvaliteten på nettverket til stasjonssjefen, og i hvilken grad stasjonssjefen har relasjoner til relevante personer i myndighetsapparatet.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Når norske myndigheter, representert ved utenriksstasjonenes personell, bistår bedrifter i særlig utfordrende situasjoner i utenlandske markeder kan bistanden ofte sies å direkte utløse eksport. Dersom en fastlåst konflikt løses opp kan bedriftene opprettholde sin økonomiske virksomhet og/eller gjennomføre pågående transaksjoner. Utenriksstasjonenes problemløsningstjeneste har derfor høy grad av relevans.

Addisjonalitet

På samme måte som med effektene av utenriksstasjonenes døråpningstjeneste er graden av addisjonalitet knyttet til effektene av problemløsningstjenesten høy. I kraft av å representere det offisielle Norge får utenriksstasjonenes ansatte tilgang til relevante beslutningstagere i en grad som er vanskelig å oppnå for andre aktører.

Arrangere og/eller delta på messer og arrangementer

Utenriksstasjonene holder egne arrangementer, men har også en funksjon som bidragsyter til andre virkemiddelaktørens arrangementer. Bidragene kan være utleie av lokaler, hjelp til å rekruttere relevante personer til arrangementene og innlegg fra stasjonssjefen eller andre på selve arrangementet.

Bruk

Utenriksstasjonenes bidrag til å gjennomføre arrangementer bidrar både på en direkte og en mer indirekte måte til hjelpe bedriftenes internasjonalisering. Arrangementene har en direkte nytte i tilfeller hvor de kobler bedrifter med potensielle kunder eller samarbeidspartnere. Antall bedrifter som kan ha nytte av dette er begrenset til de som deltar på arrangementene. Samtidig bidrar arrangementene til en generell profilering av Norge og norsk næringsliv. Nyttan av arrangementene kan derfor treffe flere enn bedriftene som deltar på arrangementene.

Omfanget av arrangementer ved en utenriksstasjon varierer fra marked til marked, avhengig av hvilke andre virkemiddelaktører som er tilstede, hvilke lokaler stasjonen har til disposisjon og hvorvidt stasjonssjefen prioriterer arbeid med næringsfremme.

Brukernes nytte

En stor andel av bedriftene som er intervjuet oppgir at arrangementer ved utenriksstasjonen er nyttige for å komme i kontakt med relevante aktører. Spesielt er det nyttig i land hvor nettverk og relasjoner er en viktig del av forretningskulturen og tilknytningen mellom politikk og næringsliv er sterk. Dette gjelder de fleste land i Afrika og Asia, men til en viss grad også land i Sør-Amerika og enkelte vestlige land. Bedriftene vi intervjuer i Singapore var samstemte i vurderingen av ambassadens arrangementer som er det viktigste enkelttilbudet til Team Norway.

I markeder hvor nettverk, relasjoner og tilknytningen mellom politiske myndigheter og næringslivet er en mindre del av forretningskulturen, som i de fleste vestlige land, er det enkelte bedrifter som opplever arrangementene som mindre relevante, og i noen tilfeller i overkant påkostede og formelle. Det påpekes likevel fra flere bedrifter at utenriksstasjonene sitter på ressurser som private aktører eller andre virkemiddelaktører ikke innehar. Når utenriksstasjonene som myndighetsrepresentant inviterer til arrangementer ved ambassaden eller embetsboligen har det en tiltrekningskraft som er vanskelig for andre å gjenskape.

Til vurderingen av nytte må det bemerkes at Innovasjon Norge i mange land er en integrert del av utenriksstasjonene, ved å fungere som utenriksstasjonens handelsavdeling/handelsattachée. En utfordring i intervjudataene våre er at bedriftene ikke alltid er oppmerksomme på dette. Innovasjon Norge har blant annet visittkort fra utenriksstasjonene, og i etterkant av gjennomførte intervju har vi avdekket flere eksempler som ble gitt på nytten av utenriksstasjonens arrangementer som i realiteten var Innovasjon Norge-arrangementer. Dette indikerer et godt samarbeid på tvers i virkemiddelapparatet, der utenriksstasjonene og Innovasjon Norge kan utnytte hverandres status og kompetanse. Det innebærer også at man i enkelte sammenhenger må være varsom i fortolkningen av intervjudata når man skal skille mellom utenriksstasjoner og Innovasjon Norge.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Arrangementene ved utenriksstasjonene skal bidra til å dekke behov bedriftene har for å etablere relasjoner til potensielle kunder, samarbeidspartnere og lokale myndigheter. Relevansen av arrangementene til dette formål varierer fra marked til marked. Relevansen av utenriksstasjonenes arrangementer er stor i markeder der det er en nær tilknytning mellom marked og politikk. For eksempel er det ofte enklere å få stedlige aktører med på arrangementer i embetsboligen enn på arrangementer i privat regi. Bruk av embetsboligen og ambassadørrollen er relevant virkemiddel for å få oppmerksomhet i disse markedene.

Addisjonalitet

Effektene for bedriftenes internasjonalisering av arrangementene til utenriksstasjonene er i all hovedsak relatert til kontaktene bedriftene knytter på arrangementene. Også private aktører, samt øvrige virkemiddelaktører arrangerer messer og/eller andre arrangementer der bedrifter kan komme i kontakt med potensielle kunder, samarbeidspartnere og/eller lokale myndigheter.

Utenriksstasjonene kan utgjøre en forskjell sammenlignet med andre arrangementer dersom de i kraft av sin offisielle rolle som norske myndigheters ansikt utad får rekruttert relevante aktører til sine arrangementer som ikke ville deltatt på arrangementer arrangert av private arrangører eller andre virkemiddelaktører. Informasjonen vi har samlet inn i forbindelse med gjennomgangen indikerer effektene av arrangementene er varierende, men at graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høy.

6.3 Innovasjon Norge

Tjenestene Innovasjon Norge tilbyr knyttet til næringsfremme er sortert under tre hovedoppgaver: «Export Norway», «Visit Norway» og «Invest in Norway». Innholdet i de tre hovedoppgavene varierer både når det gjelder innretningen på tjenestene og tjenestenes målgruppe. I vurderingene av enkelte tjenester er det derfor gjort et skille mellom de tre hovedoppgavene. For tjenester der ikke forskjellene mellom hovedoppgaven er spesifisert er det tjenesten til «Export Norway» som vurderes.

6.3.1 Næringslivet har begrenset effekt av Innovasjon Norges tjenester til felles nytte

Profilering/markedsføring

Profilering- og markedsføringsarbeidet til Innovasjon Norge gjennomføres i hovedsak av «Visit Norway». «Export Norway» gjennomfører enkelte profileringsaktiviteter under paraplyen «Brand Norway».

Aktivitetene «Visit Norway» gjennomfører under tjenestekategorien *profilering og markedsføring* inkluderer aktiviteter knyttet både til tilrettelegging og utøvelse av profileringsaktiviteter. Aktivitetene gjennomføres både sentralt og ved utekontorene. Blant tilretteleggingsaktivitetene som gjennomføres sentralt er arbeidet med å skaffe direkte flyruter fra utlandet til destinasjoner i Norge, synliggjøring av miljøsertifiserte reiselivsbedrifter på nett, samt spredning av informasjon som hvordan en skal ferdes trygt i norsk natur. De utøvende profileringsaktivitetene inkluderer markedsføringskampanjer knyttet til norsk reiseliv og markedsføringskampanjer knyttet til å fremme Norge som merkevare. Aktivitetene til utekontorene omfatter blant annet informasjonsspredning om Norge som reisemål og arbeid tilknyttet til utenlandske turoperatører.

«Brand Norway» er en satsning som først kom i gang i 2017, og hovedaktiviteten til nå har vært utviklingen av et digitalt utstillingsvindu for å vise frem norske grønne bedriftsløsninger. Omtalen av arbeidet til «Brand Norway» som ikke er tilknyttet reiseliv, begrenses ved at satsningen er ny og det mangler grunnlag for vurderinger på nåværende tidspunkt.

Bruk

Effektene av «Visit Norway» sitt profilerings- og markedsføringsarbeid skal primært tilfalle norsk reiselivsnæring, men generelle markedsføringskampanjer av Norge kan også ha en positiv effekt på bedrifter i andre næringer. Det er derfor potensielt er stort antall bedrifter som kan ha nytte av «Visit Norway» sitt profilerings- og markedsføringsarbeid.

«Brand Norway» skal i prinsipper utføre tjenester til nytte for hele næringen. Ved oppstart av det digitale utstillingsvindu i mai 2018 var rundt 40 norske bedrifter registrert.

Brukernes nytte⁸¹

«Visit Norway»⁸²

Tilbakemeldingene på «Visit Norway» sitt arbeid som tilrettelegger er gjennomgående gode. I intervjuene trekkes særlig nytten frem av «Visit Norway's» arbeid for å etablere et godt tilbud av direkte flyruter til ulike destinasjoner i Norge. Dette arbeidet gjøres i tett samarbeid med Avinor, regionale destinasjonsselskaper, samt store norske og utenlandske flyselskaper. Brukerne påpeker at effektene av profilerings- og markedsføringsaktiviteter som retter seg mot privatpersoner og turoperatører i utlandet ville vært vesentlig mindre uten direkte flyruter. Mellomlandinger fremheves som et stort hinder for turisme i et kompetitivt reiselivsmarked. Både bedrifter og samarbeidspartnere er av den oppfatning at «Visit Norway» bidrar svært positivt og er en sentral koordinator i dette arbeidet.

⁸¹ Vurderinger fra reiselivsnæringen inkluderer også vurderinger til «Visit Norway's» samarbeidspartnere.

⁸² Innovasjon Norge opplyser om at «Visit Norway» jobber for en dreining i arbeidet sitt, blant annet en dreining bort fra matchingbasert profileringsarbeid. «Visit Norway» sin nye strategi har større fokus på segmenter, på markedsføring gjennom historiefortelling og på bedre utnyttelse av reiselivsnæringen under slagordet «Hele Norge, hele året». Innovasjon Norge opplyser om at «Visit Norway» fremover skal jobbe for å reagere raskere på markedsendringer og spisse profileringen bedre.

Når det gjelder nytten av de mer direkte profilering- og markedsføringsaktiviteter er reiselivsbedriftene vi har snakket med tydelige på at de opplever det som nødvendig med et vesentlig profileringstrykk for å stimulere til økning blant turister og andre reisende. Årsaken er at Norge er et lite turistmarked på en internasjonal skala og i sterk konkurranse med andre land. Reiselivsbedriftene er imidlertid usikre på hva som er det riktige nivå/omfang av markedsføringsaktiviteter. Det fremheves at avkastningen fra konkrete markedsføringskampanjer er vanskelig å måle og bedriftene er derfor varsomme i sine synspunkter på når ressurser brukt på markedsføringskampanjer overstiger nytten. «Visit Norway» utarbeider enkelte rapporter med statistikk og indikatorer fra for eksempel Google AdWords for å kunne si noe om effektene av kampanjene⁸³. Redskapene «Visit Norway» anvender for effektvurderinger er imidlertid ikke designet primært med tanke på å måle effekter av deres generiske markedsføring. Evalueringsrapportene gir derfor et usikkert bilde av effektene av markedsføringskampanjene til «Visit Norway».

Enkelte av de større reiselivsaktører vi har intervjuet uttrykker bekymring for at markedsføringsaktivitetene til «Visit Norway» i for stor grad brukes til å profilere Norge som merkevare, og i for liten grad har et målrettet innhold mot utenlandske turister og andre reisende. På tross av at norsk reiseliv kan dra nytte av en sterk norsk merkevare, er inntrykket fra dybdeintervjuene at en vesentlig del av reiselivsbransjen opplever at midler til reiselivspromoteringen i utlandet i stor grad finansierer markedsføring av Norge som merkevare. På den bakgrunn uttrykker flere reiselivsaktører en viss skepsis til at «Visit Norway» er underlagt Innovasjon Norge.

Bedriftene og samarbeidspartnerne til «Visit Norway» mener i hovedsak det er nyttig med «Visit Norway» sin tilstedeværelse i utlandet, men samtidig er det en generell oppfatning om at tilstedeværelsen gradvis blir mindre vesentlig. Det skyldes i stor grad ny teknologi og digitale markedsføringsmuligheter. Nyttien av «Visit Norway's» tilstedeværelse i utlandet oppfattes som størst i Sør-Europa og Asia der turoperatører fortsatt fasiliteter en vesentlig andel av turistreisene.

Det er sterk konkurranse innad i norsk reiselivsnæring om turister og andre reisende. Det er derfor en betydelig uenighet om nytten av utekontorenes profilering av Norge. Aktører på Vestlandet og i Nord-Norge ønsker økt profilering av norsk natur, mens aktører i de store byene er av den oppfatning at de ansatte ved utekontorene ikke i tilstrekkelig grad har tatt innover seg at moderne reisende søker kulturopplevelser i moderne byer.

Oppsummert er tilbakemeldingene fra intervjuene at effekten av profilerings- og markedsføringsaktivitetene er betinget på aktiviteter knyttet til å tilrettelegge for turer til Norge som etablering av direkteflygninger. Aktører i reiselivsnæringen er av den oppfatning at profilerings- og markedsføringsaktiviteter er avgjørende for tilfanget av turister, men er usikre på nytten gitt både omfanget og innretningen på markedsføringen.

«Brand Norway»

Ettersom arbeidet med profilering av Norge under «Brand Norway» er av såpass ny dato har ikke informantene hatt et tilstrekkelig grunnlag for å komme med konkrete vurderinger av tjenestenes nytte. Overordnet fremhever likevel informantene at en satsning på profilering av Norge er et ønsket initiativ. Et flertall av bedriftene vi har intervjuet mener at profilering av Norge som merkevare har potensial for vesentlige positive effekter for deres virksomhet. Bedriftene opplyser at en sterk nasjonal merkevare gjør det lettere for norske bedrifter å få innpass i utemarkeder. Bedriftene sier også at betalingsviljen for norske produkter er større når aktører i utlandet assosierer Norge med kvalitet. Samlet forteller bedriftene at et godt norsk omdømme både øker eksportkvantum og pris på varene.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Innovasjon Norges profilering og markedsføring skal skape positive assosiasjoner til Norge og norsk kvalitet. Det skal gjøre at Norge fremstår som et attraktivt turistmål, at norske bedrifter fremstår som attraktive samarbeidspartnere og at norske produkter assosieres med god kvalitet. Lykkes Innovasjon Norge med profilering og markedsføring, så kan det forenkle prosesser knyttet til å finne relevante samarbeidspartnere og kunder, hvilket er direkte relevant med tanke på å oppnå internasjonalisering.

⁸³ Evalueringsrapporter vi har mottatt fra «Visit Norway» er: Innovasjon Norge, «Det internasjonale vandreprosjekt - Evalueringsrapport 2017», 2017. Innovasjon Norge, «INs kompetansesatsning på reiseliv», 2018. Innovasjon Norge, «NoNightLife-Campaign Report», 2017. Innovasjon Norge, «Northern Lights Campaign Highlights Report 2017-2018», 2018 og Innovasjon Norge «Culture Clash Final Report», 2018.

Gjennomgangen av bedriftenes vurderinger av «Visit Norway» viser at nytteeffektene er knyttet til forhold med potensielt både indirekte og direkte effekter på bedriftenes internasjonalisering. Markedsføringskampanjer som trekker turister til Norge har en direkte effekt, men direkte flyreiser i seg selv har en mer indirekte effekt. Siden direkte flyruter virker å være av avgjørende betydning for kampanjene vurderer vi graden av relevans knyttet til tjenestene som høy.

For «Export Norway» har vi for lite informasjon om nytten av «Brand Norway» til å kunne vurdere relevans.

Addisjonalitet

«Visit Norway» sitt arbeid med profilering og merkevarebygging består både av tilrettelegging og utøvelse av profileringsaktiviteter. Når det gjelder effekter knyttet tilrettelegging er det vår vurdering at graden av addisjonalitet er høy. I en ren markedsløsning vil det typisk mangle en som tar det koordinerende ansvaret, slik Innovasjon Norge gjør i arbeidet med å tilrettelegge for direkte flyruter.

Ved utøvelsen av den generelle markedsføringen som Visit Norway gjennomfører gjelder den samme gratispassasjerproblematikken som er omtalt tidligere. Kostnaden ved den generelle markedsføringen faller på den som gjennomfører kampanjen, mens gevinstene treffer mange. I slike tilfeller vil det i teorien være vanskelig å få private til å levere tjenesten. Dette vil typisk medføre en underinvestering i et kollektivt gode. I slike tilfeller er det høy grad av addisjonalitet knyttet til statlig koordinerte tiltak.

At også private, kommunale og fylkeskommunale virksomheter bruker ressurser på å markedsføre sine destinasjoner og tjenester nyanserer derimot vurderingen av addisjonaliteten til «Visit Norway» sin markedsføring. Markedsføring gjort av private har også positive eksternaliteter. For eksempel vil en privatfinansiert markedsføring av en destinasjon i Norge også kunne øke tilsiget av turister til små opplevelseshoteller eller andre destinasjoner i samme område. Hadde «Visit Norway» trappet ned markedsføringen er det rimelig å anta at både kommuner, fylkeskommuner og større private aktører ville økt sine markedsføringsbudsjetter og kompensert for noen av effektene som bortfaller. Bildet kompliseres ytterligere av at Sjømatrådet står for en betydelig markedsføring som påvirker Norges merkevarebygging og kan ha positive eksternaliteter for turistnæringen. Oppsummert er det derfor vår vurdering at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av «Visit Norway» sin profilering og markedsføring er middels.

For «Export Norway» har vi for lite informasjon om nytten av «Brand Norway» til å kunne vurdere addisjonalitet.

Markedsanalyser og statistikk

Det er i hovedsak «Visit Norway» som har aktiviteter sortert under tjenestekategorien *Markedsanalyser og statistikk*. «Visit Norway» både utarbeider og bestiller rapporter om turistnæringen. Eksempler på rapporter som ble bestilt i 2017 er Norges markedsandel av skiturister⁸⁴, «Nordic Tourism Outlook» og «Asian stopovers in Nordic countries».

«Export Norway's» aktivitet er hovedsakelig begrenset til bloggposter. I 2017 publiserte Innovasjon Norges utekontorer 32 bloggposter knyttet til muligheter i utlandet. I postene beskrives nyheter, trender og muligheter for norsk næringsliv.

Bruk

Markedsrapportene til «Visit Norway» brukes både internt og av bedrifter i reiselivsnæringen. Generelle rapporter som Nordic Tourism Outlook publiseres på Innovasjon Norges nettsider og er tilgjengelig for alle. Andre rapporter, som eksempelvis kartleggingen av skiturisme publiseres ikke, men brukes internt av «Visit Norway» for å planlegge markedsføringskampanjer.

Vi har ikke dokumentasjon på næringslivets faktiske bruk av «Visit Norway's» rapporter eller «Export Norway» sine bloggposter.

⁸⁴ Epinion, «Norway's marked share among British ski tourists», 2018. Epinion, «Norway's marked share among Danish ski tourists», 2018. Epinion, «Norway's marked share among Dutch ski tourists», 2018. Epinion, «Norway's marked share among German ski tourists», 2018. Epinion, «Norway's marked share among Russian ski tourists», 2018. Epinion, «Norway's marked share among Swedish ski tourists», 2018

Brukernes nytte

Fra intervjuene vi har gjennomført har vi ingen konkrete vurderinger av nytten til Visit Norway's rapporter, men bedriftene påpeker at de har nytte av markedsrapporter og statistikk, og da især rapporter som inneholder detaljerte analyser av markedet eller bransjen bedriften opererer i.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Markedsanalyser og statistikk skal dekke bedriftenes behov for oppdatert og pålitelig informasjon om relevante markeder og prosjekter. Denne typen informasjon er viktig for bedriftenes strategiske disponeringer, og har dermed potensial for å virke direkte på bedriftenes beslutninger med hensyn til internasjonale satsinger. Generelt er derfor produksjon av markedsrapporter og analyser en høyst relevant tjeneste med hensyn til bedriftenes internasjonalisering.

Nytten bedriftene opplever gjennom bruk av Innovasjon Norges markedsrapporter er uklar ettersom ingen bedrifter vi har intervjuet oppgir å ha brukt rapportene i særlig grad. På generell basis oppgir bedriftene derimot at markedsrapporter kan ha en vesentlig betydning for deres internasjonalisering, men da primært rapporter med detaljerte analyser. Rapportene utarbeidet av «Visit Norway» er av en mer generell karakter, og vi vurderer relevansen av disse rapportene med hensyn til internasjonalisering som relativt lav.

Addisjonalitet

Private aktører kan tilby mye av den samme informasjonen som Innovasjon Norge deler gjennom sine rapporter. Deler av informasjonen er også tilgjengelig fra nettbaserte kilder. En norsk bedrift kan derfor tilegne seg mesteparten av informasjonen også uten Innovasjon Norge. Kostnaden ved å skaffe den samme informasjonen kan derimot i enkelte tilfeller være høyere. Det kan derfor tenkes at små- og mellomstore bedriftene ikke ville hatt ressurser til å kjøpe analyser og statistikk av samme kvalitet, og måtte derfor ha tatt strategiske beslutninger på et svakere informasjonsgrunnlag. For disse bedriftene er graden av addisjonalitet en noe høyere. Samlet vurderer vi det som sannsynlig at tjenesten til Innovasjon Norge med å utarbeide markedsrapporter og statistikk har en lav grad av addisjonalitet.

1.1.1.1 Delegasjonsbesøk

Med delegasjonsbesøk menes her norske statsbesøk til utlandet⁸⁵, statsministerbesøk, kronprinsparets og regjeringsmedlemmers offisielle besøk, statssekretærbesøk og egne næringslivsdelegasjoner. Vår omtale av delegasjonsbesøk gjelder besøk der næringslivsprogram inngår i programmet i utlandet. Norge fasiliterer og koordinerer deltakende aktører i forbindelse med delegasjonsbesøk på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Bruk

Innovasjon Norge fasiliterer og koordinerer deltakende aktører i forbindelse med delegasjonsbesøk på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet. Med delegasjonsbesøk menes norske statsbesøk til utlandet, kronprinsparets og regjeringsmedlemmers offisielle besøk, samt egne næringslivsdelegasjoner. Videre menes delegasjonsbesøk der næringslivsprogram inngår i besøket i utlandet.

Brukernes nytte

Når det gjelder bidraget til Innovasjon Norge under delegasjonsbesøk opplever bedriftene vi har intervjuet at den praktiske gjennomføringen av delegasjonsbesøkene er god. utfordringer med delegasjonsbesøk er gjerne knyttet til planlegging og koordinering i forkant. Dette er drøftet under omtalen av utenriksstasjonene, sammen med en mer utførlig diskusjon av bruk og brukernes nytte.

I tilleggsmoment er at Innovasjon Norges utekontorer opplever mindre formelle politiske besøk fra statssekretærer som spesielt lite planlagt og koordinert. På kort varsel får utekontorene beskjed om at det kommer besøk, og må derfor planlegge møter med relevante politiske aktører og næringsliv med korte tidsfrister. Stedlige myndigheter i enkelte land ser på dette som en lite profesjonell fremferd ifølge Innovasjon Norges informanter.

⁸⁵ Definisjon av statsbesøk: <https://www.kongehuset.no/seksjon.html?tid=87933&sek=26964>

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Se omtale under utenriksstasjonene.

Addisjonalitet

Se omtale under utenriksstasjonene.

Innovasjon Norges tjenester til enkeltbedrifter er et viktig bidrag til internasjonaliseringen av små- og mellomstore bedrifter

Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer

Aktivitetene Innovasjon Norge gjennomfører under kategorien «arrangere og/eller delta på arrangementer/messer» inkluderer både forberedelser til og gjennomføring av egne arrangementer i utlandet og fasilitering av deltakelse på messer for norske bedrifter. Både «Export Norway» og «Visit Norway» jobber med arrangementer og messer. I det videre gjøres en samlet vurdering av deres innsats.

I tilknytning til messer er typisk rollen til Innovasjon Norge å legge til rette for deltakelse gjennom å tilby bedrifter kjøp av plass ved deres norske paviljong. Prisen bedriftene betaler for plasseringen er typisk lavere enn hva de selv måtte betalt for en plass av tilsvarende kvalitet. Større messer kombineres gjerne med andre arrangementene som seminarer og nettverkssamlinger.

Eksempel på en messe der Innovasjon Norge fasiliterer deltakelse er OTC i Houston. Her har Innovasjon Norge en paviljong på over 1000 kvm der norske bedrifter kan booke plass. Prisen for 2019-messen er estimert å ligge på ca. 10 000 kroner per kvadratmeter, og inkluderer blant annet leie, byggekostnader, møbler og felles branding gjennom «Brand Norway». I tillegg til paviljongen fasiliterer også Innovasjon Norge plasser for små gründerselskaper i det som heter Innovation Park under messen.

Bruk

I utgangspunktet kan alle bedrifter delta på Innovasjon Norges arrangementer og bruke Innovasjon Norge til å fasilitere deltakelse på messer, men de fleste som bruker tjenestene er små- og mellomstore bedrifter. Hvilke messer og arrangementer som Innovasjon Norge tilbyr tjenester inn mot er derimot avhengig av initiativer fra norske og utenlandske bedrifter i ulike bransjer, samt om messene og arrangementer passer inn i de strategiske prioriteringene til Innovasjon Norge.

På grunn av interne endringer i kategoriseringen av aktivitetene til Innovasjon Norge innen messer og arrangementer det heftet noe usikkerhet knyttet til omfanget i 2017. Fra oppdragsgiverrapporten fremkommer det at Innovasjon Norge i 2017 hadde 14 leveranser til 347 bedrifter innen messer, som er omtrent det samme antallet som tidligere år. I tillegg kom 26 arrangementer holdt av utekontorene for 300-350 bedrifter. Utekontorene anslo at totalt 650-700 norske bedrifter deltok på tradisjonelle fagmesser i utlandet i 2017.⁸⁶

Brukernes nytte

Innovasjon Norge har ikke gjennomført effektstudier av arrangementer og messer, og mangler systematiske brukerevalueringer. Det er imidlertid foretatt brukerevalueringer av de største messene. Ifølge Innovasjon Norge viser undersøkelsene at over 80 prosent av deltakerne er godt fornøyd eller svært godt fornøyd med messedeltakelsen. Nettverksarenaen som en norsk paviljong bidrar til oppleves som særlig nyttig. Ifølge undersøkelsene mener respondentene at paviljongene får et ekstra løft når det legges til rette for B2B-møter.

Bedriftene vi har snakket med har dels hatt ulik motivasjon for deltakelse på messer. For noen er messer i hovedsak en arena for å skaffe kontakter og nettverk. For andre er messer i hovedsak en arena for å profilere egne produkter. Dersom hovedformålet med deltakelsen på messen er å profilere bedriftens produkter oppleves det som viktig å ha en «stand». Eksempelvis vil en «stand» være viktig for en bedrift som profilerer et design eller annen fysisk avgrenset vare, mens en «stand» er relativt mindre viktig dersom bedriften produserer en teknologisk løsning som inngår som en innsatsvare til et annet produkt.

⁸⁶ Innovasjon Norge (2018), «Oppdragsgiverrapport». Det foreligger ikke fullstendige tall innen «international business events» ved utekontorer på grunn av endringer av prosjektkoder og tidligere inndelinger av aktiviteter.

Det er først og fremst de mindre bedriftene og bedrifter som søker direkte kundekontakt som opplever nytte av Innovasjon Norges bidrag på messer. At fasilitering av messedeltakelse vurderes å utgjøre et viktig bidrag for de små bedriftene virker å skyldes kostnadene ved å ha en god stand. Flere av bedriftene vi har intervjuet vurderer fellesstandene til Innovasjon Norge som positive både på grunn av prisen og på grunn av muligheten den gir til nettverksbygging. Det er imidlertid ikke alle som mener det er entydig positivt med en norsk paviljong. Flere vi har snakket med mener de norske selskapene fort kan ende opp med kun å snakke med andre nordmenn, og ikke potensielle internasjonale kunder med stand på den norske paviljongen. Andre mener norgesreklamen ved den norske paviljongen bringer assosiasjoner til kvalitet, men også til høye kostnader. De velger derfor å heller ha en stand alene. De mer negative tilbakemeldingene til tross, hovedinntrykket er at bedriftene vurderer nytten av messene som god.

Våre informanter har liten erfaring med øvrige internasjonale arrangementer. De relativt få tilbakemeldingene vi har fått er likevel at arrangementene er interessante og holder en høy kvalitet. Vi har derimot ikke fått tilbakemeldinger om at deltakelse på fagseminarer i utlandet har hatt direkte effekt på bedriftens internasjonalisering i form av nye samarbeidspartnere eller kunder.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Deltakelse på messer, seminarer og konferanser kan dekke bedrifters behov både for kundekontakt, kompetanse og nettverk. Mens kunnskapen som formidles på arrangementene og nettverksbygging kan ha en viktig indirekte effekt for bedriftens internasjonalisering, er kundekontakten effekten med den mest direkte relevans for bedriftens internasjonalisering.

Tilbakemeldingene fra bedriftene om arrangementenes opplevde nytte tyder på at denne dels er knyttet til å treffe kunder, og dels å bygge nettverk. Om messene primært brukes til å bygge nettverk med andre på den norske paviljongen er graden av relevans lav. Om messene primært brukes til arena for å etablere kundekontakt og salg, er graden av relevans høy. Vi har ikke informasjon til å vurdere hvilken form for nytte som veier tyngst, og vurderer derfor grad av relevans med hensyn til internasjonalisering som middels.

Addisjonalitet

Uten Innovasjon Norges praktiske og finansielle bidrag til å tilrettelegge for messedeltakelse ville enkelte mindre bedrifter enten ikke kunnet delta på messen grunnet for høye kostnader, eller stått på en dårlige «stand». Eventuelle effekter av å profilere seg som del av den norske paviljongen ville også falt bort. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene den Innovasjon Norge-støttede messedeltakelse har for mindre bedrifter er derfor relativt stor. Graden av addisjonalitet knyttet til effekter for mellomstore og store bedrifter vurderes å være relativt lav. Det er vår vurdering at de fleste bedrifter ville trolig deltatt på mange av de samme messene også uten bistand fra Innovasjon Norge, tross at kostnaden for deltakelse ville vært noe høyere. Det bedriftene ville mistet var muligheten til å profilere seg som del av den norske paviljongen. Dette trekker graden av addisjonalitet knyttet til effektene noe opp.

1.1.1.2 Flerbedriftsprogrammer

Innovasjon Norge gjennomfører to flerbedriftsprogrammer som har til formål å bidra til internasjonalisering: *Global Growth (GG)*⁸⁷ og *Global Entrepreneurship (GE)*

GG-programmene er rettet mot bedrifter som er i opptakten til en større internasjonaliseringsprosess. Hvert program skreddersys for grupper av bedrifter innenfor samme sektor/bransje, og består av fellessamlinger i Norge og utland med fokus på markedsinnsikt og kompetanse innen eksport, internasjonalisering og internasjonal forretningsutvikling. Gjennom kundemøter i programmene skal Innovasjon Norge sette bedriftene i kontakt relevante aktører hos potensielle kunder i utenlandsmarkedet.

⁸⁷ GG-programmene er en videreutvikling av tidligere *FRAM Marked*.

GE består av sju ulike programmer⁸⁸ og er rettet mot bedrifter som er i en tidlig utviklingsfase av et prosjekt, eller allerede har fått noen inntekter fra et forretningsprosjekt. Programmene inneholder mange av de samme elementer som GG-programmene⁸⁹.

Bruk

I 2017 ble det gjennomført 31 GG-programmer, med deltakelse fra i alt 284 bedrifter, og sju GE-programmer med deltakelse fra totalt 44 bedrifter⁹⁰.

Brukernes nytte

Global Entrepreneurship (GE)

Evalueringen av GE-programmene fra 2016 konkluderte med at kvaliteten på innholdet i programmene og programmenes gjennomføring virker å være bra.⁹¹ Deltakere oppnådde konkrete resultater med hensyn til økt kompetanse, samt ferdigheter for vekst og internasjonalisering. Evaluators anbefalte imidlertid ikke en utvidelse av tjenestenes omfang, men heller at innsatsen i større grad rettes mot inkrementelle økninger i kvalitet på programmene.

Informasjonen fra våre dybdeintervjuer er i stor grad i samsvar med funnene til Oxford Research.⁹² Våre informanter opplever at «Global Entrepreneurship» er profesjonelt gjennomført og opplever deltakelsen som nyttig. Oxford Research påpeker at programmene skal ha en akselererende funksjon på vekst, men at relativt få deltakere oppgir at prosesser har gått raskere i bedriften som følge av deltakelse. Informantene våre oppgir også at «Global Entrepreneurship» bidrar til at bedriften oppnår nyttig kompetanse innen forretningsutvikling, men opplever i begrenset grad at eksporten øker som en direkte følge av deltakelsen.

Når det gjelder effekter på internasjonalisering finner også Oxford Research at det er en uklar/usikker effekt på økt eksport som følge av deltakelse på GE-programmer. I en spørreundersøkelse rettet mot deltakerne oppgir 17 prosent de oppnår økt eksport som følge av deltakelsen. Samtidig oppgir 75 prosent av deltakerne at de har fått kompetanse for raskere markedstilgang og 60 prosent oppgir at de i stor grad har fått kompetanse om internasjonaliseringsmuligheter.

⁸⁸ De syv programmene heter: Business Bootcap 2.0, Global Entrepreneurship Training (GET), Entrepreneurial Marketing in New York, TechCity Executive Accelerator, Tech INCubator-programmer som består av TINC Silicon Valley og TINC Asia, og Entrepreneurship in Emerging Markets.

⁸⁹ I tillegg kommer eksportprogrammene «Ut i verden» som er skreddersydde for kulturell og kreativ næring. Programmene er finansiert av Kulturdepartementet og holder derfor utenfor denne områdegjennomgangen. Eksempler er «Spill ut i verden» for norsk dataspillbransje som var et samarbeid med NFI og er avsluttet nå. I 2017 ble «Arkitektur ut i verden» utlyst er i gang, mens «Litteratur ut i verden» er i oppstartsfasen i 2018.

⁹⁰ Innovasjon Norge (2017): Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge.

⁹¹ Oxford Research, «A Flying start - Evaluering av Global Entrepreneurship tjenesten», 2016.

⁹² Innen Global Entrepreneurship bemerker vi at datagrunnlaget fra intervjuene er begrenset til bedrifter med skalerbare produkter innen software-teknologi.

Lawbotics bruk av Innovasjon Norges Global Entrepreneurs program

Lawbotics er et legal tech-selskap som tilbyr «software as a service» til andre bedrifter. Selskapet har utviklet Lexolve, en selvbetjeningsplattform for dokumentautomatisering av juridiske og andre dokumenter. Selskapet ble stiftet av forretningsadvokat Merete Nygaard januar 2017 og har blant annet Schibsted Media Group, Huseirenes Landsforbund, og advokatfirmaet Hjort som kunder.

Høsten 2018 begynte Lawbotics på et kompetanseprogram under Global Entrepreneurs, Entrepreneurial Marketing New York (EMNY). Kompetanseprogrammet varer frem til mai 2019. EMNY skal utvikle salg og markedsføringskunnskapene for gründere og oppstartsbedrifter. Programmet begynte med en todagers kick-off i Oslo hvor deltakerne fikk litt faglig bakgrunn og forventningsavklaring om hva programmet inneholdt.

Hovedbolken er et to ukers kurs i New York, eller en mini-akselerator hvor ulike tema innen markedsføring, selskapsposisjonering og salg ble gjennomgått. En typisk dag besto av en tre-timers gjennomgang av et tema med en ekspert. Deretter fikk hver enkel deltaker mulighet til å jobbe med eksperten som coach. Eksempler på temaer som ble gjennomgått var: skalerbar salgsprosess, hvordan lage god kommunikasjon og branding basert på det du selger, hvordan utvikle en PR-plan, hvordan styrer du selskapet og hvordan presenterer du selskapet på en god måte til eksterne og interne interessenter. Det ble også avholdt en «pitch night» hvor investorer ble invitert og deltakerne fikk mulighet til å presentere selskapene sine.

Programmet opplevdes som godt forberedt og gjennomtenkt. Lederen av programmet i New York har erfaring som gründer, noe som ga en praktisk og ikke-teoretisk innfallsvinkel.

For Lawbotics har deltakelsen på EMNY ført til en bedre forståelse for markedsføring og salgsprosesser. Det er enda tidlig å vurdere resultater da programmet først avsluttes i mai 2019, men Nygaard mener effekten allerede er merkbar. Selskapet har fått en salgsprosess som fungerer og som kan tas ut av Norge. Det at programmet var i New York førte til at hun opplevde hun at gjorde at man fikk tilgang på svært gode eksperter og et amerikansk perspektiv på salg. Det sistnevnte vurderes som verdifullt når man skal skalere globalt, fordi det amerikanske markedet både er stort, vanskelig og toneangivende.

«Global Growth» (GG)

GG-programmene er en videreutvikling av *FRAM-Marked*, som i sin tid var en videreutvikling av programmet *NAVIGATOR*. Alle programmene er kompetanseprogram rettet mot internasjonalisering.

I forbindelse med deltakelsen på GG-programmene gjennomfører Innovasjon Norge kundetilfredshetsundersøkelser.⁹³ Undersøkelsene viser at deltakerne er gjennomgående fornøyd med kvaliteten på GG-programmene. Flere av bedriftene oppgir å ha kommet i kontakt med potensielle kunder som de skal følge opp i etterkant, mens andre oppgir at de i størst grad vil forfølge leads knyttet til forretningspartnere⁹⁴. I KEU-undersøkelsene undersøkes GG-programmets bidrag til andelen utviklingsprosesser som i stor grad førte til eksport. Respondentene svarte 15 prosent for 2015, 27 prosent i 2016 og 29 prosent i 2017.⁹⁵

Det er ikke gjennomført evalueringer av GG-programmene, men FRAM-programmet ble evaluert i 2013. Evalueringen fant at deltakende bedrifter opplevde en kompetanseheving som ledet til positive endringer i bedriften. Evalueringen fant imidlertid at programmene i liten grad bidro til at bedriftene fikk nye markedsmuligheter i utlandet. Få bedrifter oppga at FRAM bidro til økt eksport eller større markedsandeler utenlands. Samtidig vektla evalueringen at hovedformålet med FRAM var kompetanseoppbygging og at det må forventes at det tar tid før effekter på markedsorientering bidrar til konkrete resultater.

Vurderingene fra bedriftene vi har intervjuet som har deltatt på «Global Growth»-programmer samsvarer i stor grad med funnene i evalueringen til Damvad (2013), selv om FRAM Marked og GG har noe ulik innretning. Overordnet forteller bedriftene vi har intervjuet at kompetansen som bedriftene opparbeider om

⁹³ Vi har mottatt informasjon om GG Harsh Environments, GG Mexico-US Energy, GG Taste of the North og GG Smart Mobility-Urban Infrastructure.

⁹⁴ Kundeundersøkelser «Global Growth»: «Global Growth» Harsh Environments 2018. «Global Growth» Mexico – US Energy, 2017-2018. «Global Growth» Taste of the North. 2018. «Global Growth» Smart Mobility Urban Infrastructure, 2017/2018.

⁹⁵ Oxford Research, «Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse 2017 – Førundersøkelsen», 2017.

forretningsutvikling er nyttig. Bedriftene uttrykker at deltakelse i stor grad er motivert av behovet for økt kompetanse om salg, markedsføring og forretningsutvikling, mens tilbakemeldingene på relevansen til nettverkene de settes i kontakt med ved utlandsbesøk er noe varierende. Enkelte har truffet en rekke relevante aktører gjennom programmene (se case under), mens andre påpeker at det kan være relativt stor avstand mellom personene som representerer mulige kjøpere eller samarbeidspartnere og de faktiske beslutningstakerne hos de samme aktører.

Manglende tilfredshet med nettverkene kan også skyldes at bedriftene ikke er klar over innsatsen som faktisk kreves for å oppnå salg. Flere bedrifter fremhever at de savner noe mer oppfølging i forkant og etterkant av programmet, og bedrifter vi har snakket med som deltok på FRAM-programmene vurderer også at de ikke burde deltatt på programmet i faser de var i på det tidspunktet, og ville fått større utbytte ved deltakelsen på et senere tidspunkt. Det antyder at en treffsikker kvalifisering av norske bedrifter for deltakelse i gruppeprogrammer er viktig for at bedriftene skal få den ønskede nytten.

Well Genetics kom i kontakt med kunder gjennom Innovasjon Norges Global Growth program

Well Genetics er et lite teknologiselskap stiftet i 2012, som jobber med å utvikle teknologi som kan spore hvordan væsker oppfører seg i reservoarer. Teknologien er ikke kommersialisert, men fortsatt i en pilotfase.

En stor andel av Well Genetics potensielle kunder er å finne i den landbaserte olje- og gassindustrien i USA. For å komme i kontakt med potensielle kunder i det amerikanske markedet deltok Well Genetics på Innovasjon Norges Global Growth-program høsten 2017- våren 2018. Well Genetics har også tidligere deltatt på FRAM, som er en tidligere versjon av Global Growth programmet.

Gjennom programmet ble Well Genetics satt i kontakt med potensielle kunder og kontakter. I løpet av totalt tre uker reiste de til tre amerikanske byer (Houston, Dallas og Oklahoma City). Det var satt opp møter med potensielle kunder og samarbeidspartnere i byene og Well Genetics fikk mulighet til å presentere seg selv og holdt innledende møter. Etter disse innledende møtene hadde selskapet selv oppfølgingsmøter og som resultat av programmet har de fått 3 kontrakter i USA.

Well Genetics tror ikke de ville klart å gjennomføre noe lignende selv. Innovasjon Norge opptrer som døråpner og gjør at selskapet fikk tilgang til flere potensielle kunder enn det ville fått til selv. Det at det er en statlig aktør som står bak gir en annen legitimitet enn om bedriftene selv skulle stått for kontakten. Well Genetics sier at programmet for norske teknologiaktører også har et godt rykte i miljøet i USA, noe som hjelper på påmeldingene fra de amerikanske aktørene.

Well Genetics jobber fortsatt med de samme kunder og kontakter som det traff under Global Growth-programmet. Programmet var viktig for at selskapet skulle få et fotfeste i det amerikanske markedet, men som det presiseres av Well Genetics er programmet bare en «første date» med selskapene. Det opp til bedriftene å utnytte kontaktene de får. Well Genetics har til sammen hatt 25-30 turer til USA i etterkant for å følge opp kontaktene de fikk gjennom Innovasjon Norge, og mener at denne oppfølgingen og den lokale tilstedeværelsen har vært noe av kjernen for å lykkes. De har også hatt en aktiv dialog med ansatte ved Innovasjon Norges Houston-kontor.

Well Genetics mener suksessformelen til Global Growth-programmene ligger i kvaliteten på nettverket av potensielle kunder som selskapene blir introdusert for. Å etablere slike nettverk krever videre en grundig bransjeforståelse hos Innovasjon Norges ressurser.

Oppsummering av brukernes nytte av «Global Entrepreneurship» og «Global Growth»

Oppsummert tyder vårt informasjonsgrunnlag på at bedriftene vurderer både GE og GG som nyttige programmer. Tilegnelse av kompetanse om forretningsutvikling og forretningsmessige forhold den nytteeffekten flest bedrifter trekker frem, men for Global Growth er det også eksempler på bedrifter som har etablert relasjoner i utenlandsmarkedet som følge av deltakelsen.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Innovasjon Norges flerbedriftsprogrammer inneholder elementer både av kundekontakt og kompetanseheving. Med måten relevans er definert har kundekontakt en mer direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering enn kompetanseheving, og dermed større grad av relevans.

Nytten bedriftene får som følge av deltakelse i programmene er i hovedsak til kompetanse. Bedriftene opplever i begrenset grad at eksporten øker som en direkte følge av deltakelsen. Med vår definisjon innebærer det at relevansen av programmene vurderes som relativt lav. At programmene også har medført kontakt med potensielle kunder og/eller samarbeidspartnere gjør graden av relevans noe høyere.

Addisjonalitet

Det finnes private aktører i Norge og utland som tilbyr opplæring i forretningsutvikling. Bedriftene påpeker imidlertid at det er vanskelig å tilegne seg tilsvarende kompetanse til en pris de kan betale i det private markedet. Et kommersielt tilbud vil derfor ekskludere et flertall av bedriftene fra å motta kompetanseheving av samme kvalitet som tilbys gjennom Innovasjon Norge. Vår vurdering er derfor at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av kompetansehevingen er relativt høy.

Når det gjelder å få tilgang til arenaer for presentere produkter/tjenester er vurderingen den samme. Det finnes også andre enn Innovasjon Norge som kunne organisert et slik tilbud, men prisen ville trolig vært ekskluderende for en del aktører. Dette tilsier at graden av addisjonalitet knyttet til effektene er koblingstjenesten også er høy.

Tilslutt har det trolig en verdi å kombinere kompetansebygging og kundemøter. Det vil være rimelig å anta at bedriften får mer ut av læringen om forretningsutvikling når de i samme program får mulighet til faktisk å presentere sin forretning for kunder. Å kombinere bidraget fra nettverk med kompetansebygging gjør støtten fra Innovasjon Norge vanskeligere å gjenskape og trekker opp inntrykket av addisjonalitet knyttet til programmene.

Rådgivning

Fellesnevneren på tjenestene som sorterer under kategorien *rådgivning* er at de i all hovedsak leveres på etterspørsel fra bedriftene. Det er tjenester virkemiddelaktørene rigger seg for å kunne levere gjennom strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser.

Innovasjon Norge tilbyr rådgivning innen alle de tre hovedområdene «Export Norway» og «Visit Norway» har ansatte ved utekontorer, mens «Invest in Norway» ikke har hatt ansatte ved utekontorene før nylig. For «Export Norway» omfatter tjenestekategorien internasjonal markedsrådgivning gitt ved utekontorene og handelsteknisk rådgivning gitt av *Eksportsenteret* i Norge. «Visit Norway» tilbyr noe rådgivning ved utekontorene til reiselivsbedrifter. I tillegg favner kategorien ressursbruken til internasjonaliseringsrådgiverne på distriktskontorene. Disse har høyere kompetanse om internasjonal forretningsutvikling enn de andre medarbeiderne på distriktskontorene og har et spesielt ansvar for å ta initiativ til diskusjoner om internasjonalisering.⁹⁶

«Invest in Norway» skal bidra til at flere utenlandske selskap investerer i Norge. Til og med 2017 har «Invest in Norway» vært en begrenset satsning, men fra 2018 øremerket NFD 10 MNOK til en satsing på «Invest in Norway». Det er i løpet av 2018 ansatt 4-5 årsverk på utvalgte utekontorer som har full stilling innen «Invest in Norway».⁹⁷ Frem til utvidelsen i 2018 har aktiviteten til «Invest in Norway» i hovedsak bestått av å koble utenlandske investorer til norske lokasjoner og nettverk, samt å bidra med informasjon om muligheter i Norge.

⁹⁶ Internasjonaliseringsrådgivere har også et ansvar for mobiliseringstiltak som Go Global frokostmøter og lokale kompetansehevende tiltak.

⁹⁷ Innovasjon Norge (2017), «Oppdragsgiverrapport 2017».

Bruk

«Export Norway»

Kunnskapen Innovasjon Norges rådgivere har er i prinsippet tilgjengelig for hele norsk næringsliv, men det er i hovedsak de små- og mellomstore bedriftene som tar tjenesten i bruk. I 2017 sto Innovasjon Norge for 833 registrerte rådgivningsoppdrag innen internasjonal markedsrådgivning til 619 kunder.

Når det gjelder rådgivningen fra *Eksportsenteret*, så leverte de over 700 rådgivningstjenester på mail, telefon og gjennom møter. Rådgiverne ved senteret har i tillegg bidratt til å organisere 13 *matchmaking-events* rundt om i Europa for i alt 141 norske deltakere.

Bruken av *Eksport håndboken* på nett nådde en foreløpig topp i 2017, med over 150 000 sidevisninger.⁹⁸

«Visit Norway»

«Visit Norway» har ansatte ved utekontorer og bidrar med kunnskap og informasjon om markeder og internasjonale trender til norsk reiselivsnæring. Rådgivningstjenesten er tett integrert med markedsføringsarbeid i utlandet, samt arbeid med å få utenlandske turoperatører til å selge reiser til Norge. «Visit Norway» gir råd til reiselivsbedrifter eller en større regionalt reiselivsselskaper, ofte om aspekter ved turistmarkedet i det aktuelle landet.

«Invest in Norway»

Siden oppstarten i 2013 har «Invest in Norway» prosessert totalt 1023 henvendelser. I løpet av 2017 fikk Innovasjon Norge 183 henvendelser via websiden. Henvendelsene har vært fra utenlandske gründerselskaper og enkeltpersoner som vurderer å starte opp virksomhet i Norge. De fleste henvendelsene fra gründere ble avsluttet etter å ha fått råd, men det er ikke tall på hvor mange som har etablert seg. Innovasjon Norge oppgir at de for syv selskaper har hatt en større oppgave for å få dem etablert.⁹⁹

Brukernes nytte

«Export Norway»

Den internasjonale markedsrådgivningen har vært del av Innovasjon Norges *Kundeeffektundersøkelse (KEU)* siden 2003. Ifølge Innovasjon Norge viser undersøkelsene at rådgivningstjenestene fører til en signifikant mervekst i verdiskaping, sammenlignet mot en kontrollgruppe av sammenlignbare selskaper.¹⁰⁰ Også SSB har i effektstudier av Innovasjon Norge vurdert bidraget til de internasjonale rådgivningstjenestene har på verdiskaping. De finner at bedriftene som får internasjonale rådgivningstjenester har en høyere vekst i verdiskapingen enn tilsvarende bedrifter som ikke har mottatt slike tjenester fra Innovasjon Norge, men de påpeker at evalueringskonteksten for studiene ikke er eksperimentell og at man skal være varsom med å konkludere med at studiene dokumenterer kausale effekter¹⁰¹.

Innovasjon Norges uteaktiviteter var gjenstand for en større evaluering i 2011¹⁰². I vurderingen av rådgivningstjenestens nytte gjorde evalueringen et skille mellom «praktisk assistanse» og «strategisk sparring». Hovedkonklusjonen var at utekontorene var best på mer generelle og praktiske kompetanser, eksempelvis kulturelle forhold og språklig kompetanse. Med unntak av svært sektorspesifikke utekontorer, var utekontorene mindre gode på kunnskap om aktører og selskaper i det eksterne markedet og kunnskap om bedriftens sektor. Denne konklusjonen er ikke begrenset til markedsanalyser og markedsinnsikt i rapporten til Rambøll, men gjelder også disse aktivitetene. Siden 2011 opplyser Innovasjon Norge at de ved bemanningen av kontorene i større grad har vektlagt relevant bransjeerfaring. Uten at vi har kjennskap til hvilken bemanning utekontorene hadde i 2011, viser vår kompetansekartlegging at de ansatte ved kontorene i dag virker å ha erfaring og kompetanse som er relevant for også å være strategiske sparringspartnere. Videre ble Eksportsentret åpnet i

⁹⁸ Innovasjon Norge (2017), «Oppdragsgiverrapport 2017».

⁹⁹ Innovasjon Norge (2017), «Oppdragsgiverrapport 2017».

¹⁰⁰ Innovasjon Norge (2017), «Oppdragsgiverrapport 2017».

¹⁰¹ SSB Ådne Cappelen, Erik Fjærli, Diana Iancu & Arvid Raknerud, «Effect on Firm Performance of Support from Innovation Norway», 2015. Publisert av Statistisk sentralbyrå.

¹⁰² Rambøll, «Evaluering av Innovasjon Norges uteaktiviteter», 2011.

2016, noe som styrker Innovasjon Norges kapasitet til å yte praktisk rådgivning knyttet til handelstekniske forhold.

Etter gjennomførte intervjuer med bedriftene er det vår vurdering at Innovasjon Norge fortsatt er best i å yte praktisk assistanse. Flere av bedriftene finner det vanskelig å orientere seg i handelstekniske forhold i et land og hevder de får stor nytte av kompetansen til Eksportsenteret, men også tilsvarende praktisk kompetanse på utekontorene. Tilbakemeldingene på rådgiverne som strategiske sparringspartnere er mer varierte. Utfordringen til Innovasjon Norge er at de må prioritere for hvem de skal være nyttige. De skal i prinsippet vært tilgjengelig for hele næringslivet, men kan naturligvis ikke ha en komplett bransjekunnskap ved et utekontor. Den negative responsen fra bedriftene synes også å være relatert til manglende prioritering av deres bransje. Det er i hovedsak bedrifter innenfor olje- og gassektoren som uttaler seg kritisk til kvaliteten på Innovasjon Norges rådgivningstjenester. Med unntak av i Rio og i Houston er ikke kompetansen på denne sektoren prioritert ved utekontorene.

«Visit Norway»

Brukernes tilbakemeldinger på rådgivningstjenesten er at «Visit Norway» sine ansatte ved utekontorene oppfattes som dyktige og at de har spesielt nytte av løpende kontakt med utekontorene. Eventuelle negative tilbakemeldinger er at breddekompetansen om norske destinasjoner og turistopplevelser varierer noe ved utekontorene. Ser man tilbakemeldingene under ett fremstår dette som et uttrykk for de naturlige interessekonfliktene i reiselivsnæringen. Reiselivsselskaper i større byer og for eksempel reiselivsselskaper som selger naturopplevelser, ønsker at rådgivningstjenesten, samt markedsføringsarbeidet ved utekontorene, i større grad skal fokuseres mot deres produkt. Løpende kontakt med hovedkontoret vedrørende råd om strategiske og praktiske spørsmål knyttet til norsk reiseliv, får gjennomgående gode tilbakemeldinger og bedriftene fremstår som å ha nytte av denne kontakten. Nyttien av den løpende kontakten gjelder i spesielt stor grad de større regionale reiselivsselskapene.

«Invest in Norway»

I vårt informasjonsgrunnlag er det lite konkrete vurderinger og erfaringer med «Invest in Norway». Det har sammenheng med at lite ressurser har vært satt av til dette oppdraget i perioden 2013-2017. Vurderingen av «Invest in Norway» er derfor basert på mer generelle studier av tiltak for investeringsfremme.

I en omfattende studie av 124 land studerte Harding og Javorcik (2011) sammenhenger mellom tiltak for investeringsfremme («investment promotion») og utenlandske direkteinvesteringer («Foreign Direct Investments», FDI) fra USA. Studien finner positive effekter i land der det er vesentlige hindringer knyttet til informasjonsasymmetrier, byråkratiske hindringer og sterke reguleringer (typisk utviklingsland), men finner ingen effekter i industriland. Denne studien indikerer derfor at tiltak for å fremme utenlandske investeringer har begrenset effekt i land som Norge som skårer høyt på «ease of doing business»-indekser.¹⁰³

Oxford Research (2017) kartla seks land og regioner med henblikk på strategier og virkemidler for å tiltrekke industri. Rapporten konkluderte med at når det gjelder ikke-økonomiske virkemidler for å senke barrierer for å tiltrekke seg utenlandske investeringer, så fremstår det norske innovasjonssystemet som komplekst og at det er spesielt viktig med oppfølging her.¹⁰⁴

Oppsummert fremstår det som usikkert hvorvidt «Invest in Norway» vil ha en effekt på investeringer. Basert på Oxford-rapporten virker det imidlertid fornuftig å skalere innsatsen noe opp, gitt at investeringsfremme skal være et tiltak. Om det skal være det bør være gjenstand for evaluering i løpet av de nærmeste årene.

1.1.1.1.1 Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Grunnet begrenset informasjon om «Invest in Norway» og «Visit Norway» sine rådgivningstjenester, er det relevansen til «Export Norway's» rådgivningstjenester som vurderes mer inngående i det videre. Med bakgrunn

¹⁰³ Torfinn Harding & Beata S. Javorcik, «Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows, The Economics Journal, 2011.

¹⁰⁴ Oxford Research (2017), «Strategier og virkemidler for å tiltrekke industri: en kartlegging av seks land og regioner».

i formålet med rådgivningstjenestene til «Invest in Norway» og «Visit Norway» vurderes rådgivningstjenestene til å ha høy grad av relevans.

Rådgivningstjenestene skal bidra til å dekke behov en bedrift har for markedsinformasjon og kundekontakt i forbindelse med internasjonalisering. På generelt grunnlag er relevansen til denne typen tjenester høy: for at en bedrift skal internasjonaliseres kreves en del informasjon og kunnskap om praktiske forhold som handelstekniske regler i et land og det krever ofte en forståelse av landets forretningskultur. Videre er det nødvendig for bedriftene å komme i kontakt med potensielle kunder for å få solgt sine produkter.

Når det gjelder den internasjonale markedsrådgivningen sannsynliggjør både kundeeffektundersøkelsene og SSBs analyser at det gir effekt på bedriftens verdiskaping. Analysene kan imidlertid ikke fastslå om effekten skyldes øke salgsinntekter eller økt produktivitet, og om eventuelle økte salgsinntekter kommer fra Norge eller utlandet¹⁰⁵. Tross usikkerheten er det vår vurdering at nytten bedriftene får gjennom bruk av internasjonal markedsrådgivning har høy grad av relevans med hensyn til internasjonalisering.

Også den handelstekniske rådgivningen vurderes å ha høy grad av relevans. Informasjon og kunnskap om praktiske og juridiske forhold ved eksport er tett knyttet til salg av varer og tjenester, samt beskyttelse av immaterielle rettigheter (som er en beskyttelse av eksportverdi).

1.1.1.1.2 Addisjonalitet

Grunnet begrenset informasjon om «Invest in Norway» og begrenset omfang av rene rådgivningstjenester i «Visit Norway» er det addisjonaliteten knyttet til effektene av «Export Norway's» rådgivningstjenester som vurderes i det videre.

Kundeeffektundersøkelsene til Innovasjon Norge viser at bedriftene rapporterer at internasjonal markedsrådgivning er av de tjenestene i Innovasjon Norge som i større grad enn andre tjenester bidrar til økt eksport. Det er særlig tjenestens addisjonalitet som trekkes frem. I denne sammenhengen er addisjonalitet beskrevet som «[h]vor utslagsgivende tjenesten fra Innovasjon Norge var for at prosjektet ble gjennomført»¹⁰⁶. Vår definisjon av addisjonalitet avviker noe fra den Innovasjon Norge bruker. Istedenfor å spørre om en tjeneste var utløsende for eksport vurderer vi hvordan bedriftene ville tilpasset seg uten rådgivningstjeneste til Innovasjon Norge.

Rådgivningstjenester av typen Innovasjon Norge tilbyr er tilgjengelig også i det private markedet, men da til en høyere pris enn hva bedriftene betaler for Innovasjon Norges tjenester. Siden det stort sett er små- og mellomstore bedrifter som har effekter av tjenestene er det sannsynlig at flere av disse ville lagt vekk sine internasjonaliseringsinitiativer uten Innovasjon Norges rådgivningstjenester. Foruten pris vil det være en barriere for bedriftene å lete seg frem til rådgivere de kan benyttet i de lokale markedene. Oppsummert er det derfor vår vurdering at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av Innovasjon Norges rådgivningstjenester er middels til høy.

Kurs og nettverkssamlinger

Kursene Innovasjon Norge tilbyr under tjenestekategorien *kurs og nettverkssamlinger* inkluderer kurs levert både under hovedkategorien «Export Norway» og «Visit Norway». Kurs under «Export Norway» leveres av Eksportsentret, og inkluderer eksportseminarer, som gir en introduksjon til viktige handelsregler, og spissede kurs innen spesielle fagområder, slik som internasjonal netthandel, tollregler og frihandelsavtaler. «Visit Norway» holder kurs for å øke kompetansen til norsk næringsliv innen en rekke områder som omhandler spesifikke kompetanser som å være et godt vertskap, bygge bedrift, salgskurs, sette sammen opplevelsespakker osv.¹⁰⁷

Bruk

Kursene til Eksportsentret treffer i prinsippet alle SMB-er i Norge, mens «Visit Norway» sine kurs brukes av mindre reiselivsbedrifter. I 2017 arrangerte Eksportsentret ved Innovasjon Norge seks kurs med totalt 100

¹⁰⁵Innovasjon Norge, «Effekter av internasjonal markedsrådgivning», utarbeidet til prosjektet 2018.

¹⁰⁶Innovasjon Norge, «Effekter av internasjonal markedsrådgivning», utarbeidet til prosjektet 2018.

¹⁰⁷Innovasjon Norge (2017), «Oppdragsgiverrapport 2017»

deltakere. «Visit Norway» gjennomførte 42 kurs fordelt på 9 kursopplegg, der det største var «Vertskap» med 14 kurs og «Bli god på nett for viderekommende» med 9 kurs. Totalt deltok 562 bedrifter på kursene i regi av «Vist Norway».¹⁰⁸

Brukernes nytte

Tilbakemeldingene fra bedriftene vi har intervjuet er at kursene vurderes som nyttige. Informantene uttrykker at bedrifter har spesielt nytte av kompetansen de får om handelstekniske forhold. Innen reiseliv har de små reiselivsbedriftene spesielt stor nytte av kurs som tar for seg vertskap, hjemmeside, prising av tjenester, regnskap og enkle organisatoriske grep for å innrette bedriften på en mer effektiv måte. «Visit Norway's» spørreundersøkelse i etterkant av gjennomførte kurs fikk en gjennomsnittlig score på 6,2 av 7 mulige i tilfredshet.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Kursvirksomhet skal bidra til å dekke bedriftenes behov for kompetanse som kan være til nytte for bedriftens internasjonalisering. Kurs har derfor en mer indirekte effekt på bedriftenes internasjonalisering, og dermed en lavere relevans etter vår definisjon enn for eksempel tjenester som setter bedriftene i direkte kontakt med potensielle kunder. Vi har heller ikke informasjon som gjør at vi kan knyttet den opparbeidede kompetansen direkte til økt salg innen turisme eller økt eksport til utlandet. Graden av relevans med hensyn til internasjonalisering vurderes derfor som lav.

1.1.1.1.3 Addisjonalitet

Kunnskapen bedriftene får gjennom kursene vil være tilgjengelig også uten Innovasjon Norge, men de minste og ferskeste bedriftene i SMB-segmentet kan finne det for kostbart eller tidkrevende å fremskaffe informasjonen fra andre tilbydere. Dette antas i særlig grad å gjelde de mindre reiselivsbedriftene i distriktene, der kurstilbudet i utgangspunktet er lavere. Oppsummert vurderer vi graden av addisjonalitet knyttet til effektene av kurene som relativt høy.

6.4 Sjømatrådet

Sjømatrådets tjenester til felles nytte er av god kvalitet og deres beredskapsfunksjon er høyt verdsatt

Profilering og markedsføring

Sjømatrådet gjennomfører en rekke ulike aktiviteter under tjenestekategorien profilering og markedsføring. Dette inkluderer både arbeid med omdømmebygging av norsk sjømat og konsumrettede tiltak med fokus på produktenes egenskaper, anvendelse og tilberedning. Arbeidet skal være med å forsterke det arbeidet sjømatbedriftene selv gjør i markedet. Profileringen inkluderer media og PR-kampanjer, presseturer, promosjoner og kampanjer i dagligvare og Horeca (hotell, restaurant, catering), arrangementer rettet mot kokkesegmentet, lokale sjømatbedrifter og retail.

Bruk

Sjømatrådets profilering og markedsføring av sjømatnæringen er et fellesgode for sjømatbedriftene, men kan også være til nytte for bedrifter i andre bransjer.

Brukernes nytte

Sjømatbedriftene mener generelt at det har en effekt å drive markedsføring av norske sjømatprodukter. Når det gjelder det konkrete markedsføringsarbeidet, er oppfatningen blant bedrifter at dette gjøres på en god måte av Sjømatrådet i dag. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom bedriftenes tilbakemeldinger når det gjelder riktig dimensjonering av markedsføringen. Det er to hovedskillelinjer, som dels er overlappende. Den ene er mellom store og små bedrifter, den andre er mellom produsenter av produkter som ikke markedsføres som «premium»-segmenter eller som selges til utenlandske fabrikker som innsatsfaktor (f.eks. makrell og sild).

¹⁰⁸Innovasjon Norge (2017), «Oppdragsgiverrapport 2017».

De store selskapene bidrar langt mer til finansieringen av Sjømatrådet enn de små. I Menon og SNF sin evaluering av Sjømatrådet blir det påpekt at de store selskapene har mindre effekt av den generiske markedsføringen enn de små¹⁰⁹. Dette var noe av bakgrunnen for at eksportavgiften for laks, ørret og pelagisk fisk ble redusert fra og med 1. januar 2017. Det var også avgjørende at avgiften for laks og ørret hadde fått et totalomfang som gjorde at det ble stilt spørsmål ved om den ble forvaltet på effektiv måte. Sjømatrådet har også gjort endringer internt i etterkant av evalueringen og har i utenlandsmarkedene gått vekk fra generisk markedsføring til opphavsmarkedsføring. De har også gjort kutt i markedsføringsbudsjettene for laks og ørret og pelagisk, som ikke fremkommer i 2017-tallene da det tæres på en betydelig egenkapital som selskapet hadde lagt seg opp.

Ut fra våre intervjuer har vi ikke grunnlag for å si at de store selskapene er misfornøyde med markedsføringen eller omfanget av denne i etterkant av endringen. De store bedriftene vi har vært i kontakt med har vært positive til markedsføringen av norsk sjømat som Sjømatrådet står for, og opplever at de får god effekt av dette.

Intervjuene tyder derimot på at bedrifter som produserer produkter som ikke markedsføres som «premium»-segmenter eller som selges til utenlandske fabrikker som innsatsfaktor (f.eks. makrell og sild) opplever liten effekt av opphavsmarkedsføringen, og at disse bedriftene er misfornøyde med å måtte betale en avgift til slikt arbeid. Samtidig skal det sies at selv om bedrifter i eksportleddet er misfornøyd med å betale avgift så er sildelaget misfornøyd med at avgiften er kuttet. Sildelaget representerer flåteleddet. De betaler ingen avgift til Sjømatrådet, men har betalt 9 millioner for markedsføringstiltak av pelagisk fisk til Sjømatrådet for å kompensere for noe av kuttet i markedsføringsbudsjettene¹¹⁰.

Flere av bedriftene vi intervjuet hevdet derimot at Sjømatrådet investerer for lite i markedsføring og peker på at Norge som sjømatnasjon har et langt større potensial som merkevarer sammenlignet med hva hver enkelt bedrift kan oppnå med å bygge sine merkevarer på egenhånd. Det argumenteres blant annet med at egen markedsføring får «dobbel effekt» dersom man koordinerer med Sjømatrådets kampanjer. De samme bedriftene mener Sjømatrådet i større grad enn i dag burde rendyrke sin rolle som markedsfører for norsk sjømat, og det pekes blant annet på at andel av norsk sjømatnæring sin omsetning som brukes på markedsføring er lav sammenlignet med kjente internasjonale merkevarer.

Nytten bedriftene får som følge av markedsføringen avhenger også av hvor godt deres egen innsats koordineres med Sjømatrådets. De større bedriftene har større apparat til å koordinere egen markedsføring med sjømatrådets generiske markedsføring, og det blir påpekt i intervjuer at de dermed er flinkere til å få noe igjen for det de betaler gjennom avgifter. Sjømatrådet er også med på å finansiere markedsføring til sjømatbedrifter gjennom *Bedriftsinitiativ*. Bedriftsinitiativ er samfinansieringsverktøy der Sjømatrådet er med og finansierer bedriftens markedsføring, så fremt markedsføringen inneholder elementer av å fremme sjømat fra Norge. Bedriftene kan da bruke Sjømatrådets logoer for opphavsmarkedsføring, og Sjømatrådet kan finansiere inntil halvparten av markedsføringsaktiviteten viet til å fremme det norske opphavet.

Sjømatrådet gjennomfører også effektmålinger av markedsføringsarbeidet. Økonometriske analyser av effektene av markedsinvesteringene indikerer at det har en god avkastning, og det er sannsynliggjort at markedsinvesteringene har en positiv effekt.¹¹¹ Det gjøres også studier på avkastning av ulike kampanjer som tyder på positiv effekt. Sjømatrådet har også engasjert eksterne miljøer til å vurdere kvaliteten på sine markedsføringskampanjer, herunder i hvilken grad kampanjene motiverer og berører forbrukerne. Det har siden 2012 blitt gjennomført 15-20 slike tester (både pretester og etter-evalueringer). Resultatene av disse viser at Sjømatrådets kommunikasjon skårer bedre enn referansepunkt på de fleste relevante parametre.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Sjømatrådets internasjonale markedsføring skal skape positive assosiasjoner til Norge og kvaliteten på norsk sjømat. Dette igjen skal øke sannsynligheten for at internasjonale kunder velger å kjøpe norske sjømatprodukter fremfor andre. Effektene av Sjømatrådets markedsføring har derfor en direkte relevans for sjømatbedriftenes internasjonalisering.

¹⁰⁹ Menon (2014), Evaluering av Norges sjømatråd

¹¹⁰ Pressemelding fra Norges Sildealgslag, 10 oktober 2018– Kuttene struper markedsføringen av norsk pelagisk villfisk

¹¹¹ Williams og Capps (2017), *How effectively does the Norwegian Seafood Council promote Norwegian Seafood Exports?*, Williams og Capps (2018), *Update Report: How effectively does the Norwegian Seafood Council promote Norwegian Seafood Exports?*

I den grad Sjømatrådet i sin markedsføring bidrar til å styrke innenlandsk etterspørsel etter norsk sjømat, kunne dette vært et forhold som trakk ned vurderingen av relevans. Sjømatrådet bruker deler av sine totale budsjetter til slikt arbeid, men disse kostnadene er ikke del av grunnlaget for denne områdegjennomgangen.

Addisjonalitet

Når kostnadene av et tiltak faller på én aktør, men gevinstene treffer mange, slik tilfellet er med den generelle markedsføringen til Sjømatrådet, vil det i teorien være vanskelig å få private til å levere tjenesten. Alle vil ha insentiver til å vente på at andre skal initiativet, for selv å høste gevinstene uten å betale kostnadene. Dette vil typisk medføre en underinvestering i et kollektivt gode. I slike tilfeller vil det være høy grad av addisjonalitet knyttet til et statlig koordinert tiltak.

Vår vurdering er at det er addisjonelle virkninger ved Sjømatrådets markedsføring, men vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om all generell markedsføring vil falle bort om Sjømatrådet kutter sin markedsføring. Flere av de større bedriftene sier at de gjerne kunne ha brukt ressurser på egne markedsføringskampanjer tilsvarende avgiftsnivået til Sjømatrådet, dersom denne falt bort. Enkelte påpeker imidlertid at effekten ikke nødvendigvis ville vært like stor. Slike tilbakemeldinger tyder på at Sjømatrådet som profesjonell aktør innenfor markedsføring og profileringsarbeid kan oppnå merverdi for næringen. Det er også naturlig at bedriften i fravær av Sjømatrådet i større grad ville ha løftet frem egne produkter i sin markedsføring. I sum ville næringen kunne tape på at denne markedsføringen la for liten vekt på å markedsføre produktene på en måte som kom alle norske sjømatprodusenter til gode. Det vil imidlertid alltid være positive eksternaliteter knyttet til markedsføring. Dette gjelder særlig for homogene produkter, og særlig hvis store aktører i bransjen er tjent med å legge vekt på det nasjonale aspektet i sin profilering. Innslaget av multinasjonale produsenter innenfor sjømatnæringen gjør imidlertid sannsynligheten mindre for at markedet ville ha kopiert statens rolle.

Oppsummert er det vår vurdering av de addisjonaliteten knyttet til effektene av Sjømatrådets markedsføring er relativt høy.

Merkevarebygging av «norsk arktisk torsk» (挪威北极鳕鱼) i Kina

Kina har i mange år importert torsk fra Norge, men hovedsakelig for prosessering og reeksport. Det ble i 2014 satt i gang en omfattende markedsanalyse og tiltak for å etablere konsum av norsk torsk i Kina. Satsingen inkluderte blant annet å innføre ett nytt kinesisk ord for torsk.

I en innledende markedsanalyse fremkom at det kinesiske ordet for torsk, xuěyú (鳕鱼), var en samlebetegnelse for flere typer hvitfisk av varierende kvalitet. Blant annet tolket kinesiske kokker og forbrukere xuěyú som patagonsk tannfisk, en type hvitfisk fra Stillehavet. I praksis var dermed xuěyú et ord både for patagonsk tannfisk og torsk – i tillegg til flere øvrige fiskeslag.

Sjømatrådets utekontor igangsatte identitet- og merkevarebyggende arbeid rundt torsk. Resultatet ble merkenavnet «norsk arktisk torsk», eller Nuówēi běijí xuěyú, (挪威北极鳕鱼). Merkenavnet bidrar både til å skille atlantisk torsk fra øvrig hvit fisk, og til å bygge identitet rundt Norge som torskenasjon. Initiativet har ledet til at både norske og kinesiske produsenter av norsk torsk i dag kaller produktene sine «norsk arktisk torsk».

Det er sterke indikasjoner på tiltaket har hatt positive effekter for etterspørselen av norsk torsk i Kina:

1. I undersøkelser som har blitt gjennomført i 2015, 2016 og 2017, svarer rundt 50 prosent av kinesiske respondenter at de foretrekker å kjøpe «xuěyú» fra Norge. Det er ingen sterk preferanse for torsk/xuěyú fra andre land. Dette tyder på at Norge gjennom kampanjen har oppnådd en svært sterk posisjon på torsk i Kina. Det er verd å merke seg at Japan er landet som flest kinesere assosierer med sjømat generelt (med Norge som nummer 2). Dette tyder på at Norge har oppnådd en svært sterk posisjon på torsk i Kina.
2. Det er sannsynlig at «norsk torsk» med assosiasjoner til høy kvalitet har blitt styrket i Kina. I sin tur vil norsk torsk kunne selges til en høyere pris, som vil kunne bidra til verdiskapning for eksportører av norsk torsk.
3. I etterkant av satsingen har blant annet en stor norsk aktør sammen med kinesiske partnere lansert fire torskeprodukter som er foredlet i Norge (fremfor Kina). Det foregående merkevarearbeidet med «norsk arktisk torsk» var en viktig en tilrettelegger for disse lanseringene.
4. På generell basis er dette en satsing på merkevarebygging med en høy potensiell avkastning: Kina er verdens største sjømatmarked, hvor hvit fisk ikke er uvanlig i matlaging. I tillegg fremstod hvitfiskprodukter som relativt homogene for kinesiske forbrukere, slik at potensialet for å differensiere seg på merkevare og kvalitet var stort.
5. Konsumet av norsk torsk i Kina er om lag på 4500 tonn, som er ca. en tredjedel av torskekonsumet i Norge. Sjømatrådet har vurdert at potensialet i Kina ligger på rundt 40 000 tonn. Det er dermed fortsatt et stort vekstpotensial for torsk i Kina.

Markedsanalyser og statistikk

Sjømatrådet samler inn relevant statistikk og utvikler markedsinnsikt som benyttes av sjømatbedrifter og av Sjømatrådet selv som beslutningsgrunnlag for utforming av markedsarbeidet. Sjømatrådet utvikler statistikk og gjør datainnsamling som brukes i en innsiktsdatabase om sjømat. Det utvikles også scenario- og prismodeller, vareflytanalyser, sjømatstudier på ulike marked og effektanalyser. Informasjonen skal kunne gi et konkurransefortrinn for sjømatbedriftene. Informasjonen brukes også som beslutningstøtte i Sjømatrådets eget arbeid, samt forvaltningsstøtte til NFD.

Bruk

Sjømatrådets markedsanalyser og statistikk er et fellesgode for sjømatbedriftene. Effektene av tjenestene er avhengige av hvorvidt bedriftene tar disse i bruk. Totalt var 205 bedrifter registrert som brukere av tjenestene mellom mars 2017 og november 2018. Ettersom en del bedrifter omfatter flere enkeltbrukere var antallet registrerte enkeltbrukere i samme periode 886. I intervjuene våre med representanter fra bedriftene tyder tilbakemeldingene på at en del bedrifter som er positive til Sjømatrådets øvrige arbeid, i liten grad benytter seg av tjenestene. Disse bedriftene opplever at de ikke har behov for informasjonen som formidles eller at

informasjonen ikke er relevant for markedene de selv opererer i. Enkelte bedrifter peker også på at de selv med fordel kunne utnyttet tilbudet bedre.

Brukernes nytte

Bedriftene som i en større grad benytter tjenesten opplever tjenesten som et attraktivt tilbud. Informasjonen som Sjømatrådet utarbeider er for disse bedriftene en viktig input til deres analyser både av markeder hvor de er tilstede og markeder hvor de vurderer å etablere seg. Det pekes blant annet på at det er en vesentlig kostnadsbesparelse i at Sjømatrådet gjør en fellesinvestering i innkjøp av data relativt til at hver bedrift skulle utført denne innsamlingen på egenhånd.

Flere av de store bedriftene har også utviklet egne systemer, basert på tall og informasjon fra Sjømatrådet, og hvor deres systemer er direkte integrerte med statistikk og tall fra Sjømatrådet.

Når vurderingen av nytte varierer mellom informantene vi har intervjuet, kan dette også skyldes roller mer enn reelle forskjeller i nytten til bedriftene. Blant informantene våre finner vi både de som jobber direkte med salg og de som jobber med ledelsen av selskapet. Typisk vil de som jobber med salg ha bedre forutsetninger for å vurdere nytten av databasen.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Markedsanalyser og statistikk skal dekke bedriftenes behov for oppdatert og pålitelig informasjon om relevante markeder og prosjekter. Denne typen informasjon er viktig for bedriftenes strategiske disponeringer, og har dermed potensial for å virke direkte på bedriftenes beslutninger med hensyn til internasjonale satsinger. Generelt er derfor produksjon av markedsrapporter og analyser en høyst relevant tjeneste med hensyn til bedriftenes internasjonalisering.

Nytten bedriftene opplever gjennom bruk av Sjømatrådets markedsanalyser og statistikk er i stor grad knyttet til hvordan dataene bidrar til strategiske beslutninger. Det er som nevnt bedrifter som har utviklet egne systemer basert på tall og informasjon fra Sjømatrådet. Tjenesten har derfor en høy grad av relevans for sjømatbedriftenes internasjonalisering.

Addisjonalitet

Dersom Sjømatrådet skulle sluttet å produsere markedsanalyser og statistikk er det lite sannsynlig at en tilsvarende tjeneste vil oppstå i det private markedet. Dette skyldes den samme gratispassasjerproblematikken som ble drøftet under profilering/markedsføring. Mange bedrifter har nytte av den samme informasjonen, men ingen vil ha incentiver til å samle informasjon og dele den med sjømatbedriftene på samme måte som det Sjømatrådet gjør. Isteden måtte bedriftene selv gått til anskaffelse av informasjonen.

Enkelte større bedrifter oppgir i intervjuene at de kan fremskaffe markedsanalyser og statistikk på egenhånd, men at dette kunne blitt mer kostbart. Det er derfor vår vurdering at for de store bedriftene er graden av addisjonaliteten knyttet til effektene av tjenesten relativt lav. De små- og mellomstore bedriftene ville trolig ikke hatt ressurser til å kjøpe analyser og statistikk av samme kvalitet, og måtte derfor ha tatt strategiske beslutninger på et svakere informasjonsgrunnlag. For disse bedriftene er graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenesten relativt høy.

Delegasjonsbesøk

Delegasjonsbesøk er en aktivitet som gjennomføres i samarbeid mellom flere deler av virkemiddelapparatet. Se drøfting av effektene av denne aktiviteten under omtalen av utenriksstasjonene og Innovasjon Norge.

Beredskap, omdømmesikring og markedsadgang

For bransjen som helhet leverer Sjømatrådet flere tjenester innen *beredskap, omdømmesikring og markedsadgang*. Sjømatrådet følger aktivt med i internasjonale medier for å avdekke om det publiseres feilaktig informasjon som kan skade omdømmet til norsk sjømatnæring. Når det kommer påstander og angrep som kan ramme norsk sjømat, iverksettes tiltak for å forsvare, informere og gjenopprette omdømmet. Dette er

en viktig aktivitet på flere av utekontorene. Sjømatrådet jobber også med problemløsning knyttet til markedsadgang, jobber aktivt med å bygge ned handelshindringer og sørger for at praktiske hindringer blir håndtert. Dette inkluderer betaling for fangstsertifikatordninger, bidra til finansiering av relevante merkeordninger (som gir «right to play»), bistå i rettsaker i forbindelse med markedsadgang, og praktisk bistand og tilrettelegging for andre virkemiddelaktører (f.eks. bistå Mattilsynet).

Bruk

Arbeidet bidrar til et fellesgode for alle sjømatbedrifter med innslag av internasjonalt salg eller salgspotensial.

Brukernes nytte

Sjømatrådets arbeid innenfor beredskap, omdømmesikring og markedsadgang oppleves som svært positivt blant bedriftene vi har vært i kontakt med. Det pekes på at mye av dette arbeidet er tilnærmet umulig for hver bedrift å gjøre selv, og at det derfor er veldig gunstig at dette arbeidet gjøres på vegne av hele bransjen.

Noen av bedriftene forteller at de har erfaringer med at Kina og Russland bruker veterinære bestemmelser for å hindre import av norsk sjømat. Sjømatrådet bistår da med å koble Mattilsynet i Norge med motparten i de gjeldende landene og kan ta tak i konkrete problemstillinger som oppstår. Denne samordningsrollen er bedriftene svært godt fornøyde med, og det ville trolig ta mye lengre tid og vært mye mer kostbart dersom hver enkelt bedrift skulle ta tak i disse problemene hver for seg.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Sjømatrådets tjenester knyttet til problemløsning og beredskap skal dekke bedriftens behov for å tilbakevise feilaktig informasjon som kan være tilskade for bedriftenes salg og eksport, tjenesten skal også bidra til å dekke behovene for alle formalia som må være på plass for å få markedstilgang. Å dekke denne typen behov er svært viktig for bedriftenes internasjonalisering, og kan ofte bidra direkte til eksportvolumene i bransjen.

Addisjonalitet

Effektene av Sjømatrådets arbeid med problemløsning og beredskap har høy grad av addisjonalitet. Særlig for problemløsning knyttet til markedstilgang er det en fordel at Sjømatrådet er en offentlig eid aktør når det skal henvende seg til virkemiddelapparatet i Norge (som mattilsynet) og andre lands virkemiddelapparat. Dette gir Sjømatrådet en legitimitet som de ikke ville hatt dersom det var en privat aktør. Det er vanskelig å se hvordan andre aktører kunne løst denne tjenesten like godt som Sjømatrådet gjør i dag.

Omdømmekrise for laks i Frankrike, 2013

Høsten 2013 ble det slått stort opp i fransk media hvor giftig norsk laks var. Julaften 2013 blinket det en rød varsellampe på laksen på forsiden av Le Monde, og det ble sagt i dokumentarprogrammet Envoye Special at «Norsk laks er verdens giftigste mat».

Frankrike er norske eksportørers viktigste konsummarked for laks, med en eksportverdi på 6,5 milliarder kroner. Det negative nyhetssakene traff laksenæringen og eksportørene hardt, og svekket også det generelle omdømmet til Norge. For å imøtegå påstandene samarbeidet Sjømatrådet, ambassaden og Innovasjon Norge tett om å håndtere omdømmekrisen.

Det ble sendt brev til den franske TV-kanalen med konkrete svar på de falske anklagene om bruk av giftstoffer og antibiotika. Sjømatrådet stilte opp i intervjuer og det ble igangsatt tiltak for å øke tillitten til oppdrettsnæringen, bl.a. i form av en serie presseturer til Norge. Dette resulterte bl.a. i et positivt innslag om laks på kveldsnyhetene 16. desember, på samme kanal som dokumentarprogrammet hadde vært vist på. Innslaget konkluderte med at man trygt kunne spise laks til jul.

Ambassaden og Sjømatrådet samarbeidet tett om omdømmehåndteringen. Kartlegging av informasjon og faktagrunnlag ble innhentet for å kunne tilbakevise uriktige påstander fremmet i fransk media.

Sjømatrådets kontakter i fransk media ga ambassaden nyttig informasjon om innholdet og vinkling i kommende programmer og artikler. Samtidig kunne ambassaden mobilisere diplomatiske kontakter, og ambassadøren aktive deltakelse bidro til å gi budskapene tyngde og troverdighet.

Norges fiskeriminister oversendte et brev til sin franske motpart og ambassaden holdt flere møter med franske myndigheter, bl.a. med fiskeridepartementet og det franske mattilsynet. Her ble norske fagmyndigheters korreksjon av utsagn i TV-programmet fremlagt. Ambassadøren deltok også møter med næringens representanter i Frankrike for å roe ned bekymrede aktører innen import og distribusjon av norsk sjømat

Tiltakene som ble iverksatt vinteren 2013-2014 bidro til at dokumentarprogrammets budskap ikke fikk bredere spredning i Europa. Dette bidro også til stemningsskifte i Frankrike.

En suksessfaktor for håndtering av omdømmekrisen var god koordinering av arbeidsoppgavene mellom ambassaden og Sjømatrådets utsendinger. Næringens åpenhet, etterprøvbarehet og tilgjengeliggjøring av faktiske forhold, samt tilgang på pålitelig informasjon fra myndigheter og vitenskapelige institusjoner (NIFES/Havforskningsinstituttet) i forhold til EU-lovgivning for mattrygghet var viktig for å tilbakevise påstandene. Støtte og utsagn fra toneangivende franske mateksperter, som Paul Bocuse, hjalp også.

Team Norway i Paris har i etterkant også hatt fokus på omdømmet til norsk laks. I 2015 organiserte Sjømatrådet og ambassaden, med utgangspunkt i Sjømatrådets kontaktnettverk blant ulike aktører, et fagseminar med presentasjoner for spesialiserte tidsskrifter og presse i ambassadørens residens. Ambassadøren har også deltatt på arrangementer som promoterer norsk sjømat og omtaler betydningen av havbruk for bærekraftig utvikling og framtidige ernæringsbehov i taler og på arrangementer.

Sjømatrådet er et nyttig kontaktpunkt i utlandet og skaper relevante nettverksarenaer gjennom sine tjenester til enkeltbrukere

Rådgivning

Rådgivning utgjør en liten del av Sjømatrådets virke. Tjenestekategorien inkluderer utekontorenes direkte bistand til norske sjømateksportører som har behov for å forstå et marked og hjelp til å skaffe kontakter. Sjømatrådet kan bistå bedrifter med å forstå markeder, tilrettelegge informasjon om blant annet konsum, distribusjon, markedsandeler, segmenter og kvoter og gi informasjon knyttet til markedsadgang, herunder myndighetskrav, tollkvoter og endringer i forhold som kan ha betydning for eksport til enkelte markeder.

Bruk

Utekontorene og den bistanden de tilbyr knyttet til råd om konsum, distribusjon, markedsandeler, segmenter og kvoter anses som viktig av flere av bedriftene vi har snakket med. Dette er en tjeneste som er åpen for alle norske sjømateksportører, men mest nyttig for de som går inn i et nytt marked. I etablerte markeder som Vest-Europa er dermed denne type informasjon mindre viktig, også fordi informasjonen er mer tilgjengelig.

Brukernes nytte

Flere av informantene påpeker at utekontorene til Sjømatrådet er svært nyttige, og informasjonen og rådgivningen kontorene kan bidra med er en viktig del av dette. Flere av bedriftene sier også at de ville sett seg nødt til å åpne egne kontorer i markedene de eksporterer til dersom sjømatrådet ikke hadde eksistert.

Arbeid knyttet til å fasilitere kontakt mellom importører og eksportører av norsk sjømat er hovedsakelig relevant i markeder der norsk sjømat er relativt nyetablert eller i ferd med å etablere seg. En bedrift har nevnt at de har fått lister over potensielle kunder i sammenheng med etablering i Kina. En annen bedrift har kommet i kontakt med importører i Nigeria i sammenheng med et seminar i Lagos organisert av Sjømatrådet. Oppfatningene rundt Sjømatrådets arbeid med å fasilitere kontakt med importører oppfattes som positivt i markeder der dette er relevant.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Rådgivningstjenester kan bidra til å dekke ulike behov hos bedriftene, fra generell markedsinformasjon til mer spesifikk bistand til å komme i kontakt med potensielle kunder, samarbeidspartnere og/eller myndighetspersoner i et aktuelt marked. Avhengig av hvordan rådgivningen benyttes kan det være en høyst relevant tjeneste for bedriftenes internasjonalisering.

NORWEP leverer rådgivningstjenester fra lokale rådgivere i utvalgte markeder, og måten disse benyttes på tilsier at rådgivningen til Sjømatrådet er en tjeneste med høy grad av relevans med hensyn til internasjonalisering.

Addisjonalitet

Sjømatrådet leverer rådgivningstjenester til bedriftene på bakgrunn av kunnskapen de sitter på gjennom arbeidet med gjennom med markedsanalyser og statistikk og erfaringene de opparbeider gjennom å være tilstede i aktuelle markeder for norsk sjømat.

Store bedrifter vi har snakket med hevder de ville åpnet egne kontorer i markedene de eksporterer til om ikke Sjømatrådet hadde vært tilstede. Dette tilsier at for de store bedriftene medfører Sjømatrådets rådgivningstjenester en vesentlig kostnadsbesparelse, men det er ikke avgjørende for deres internasjonalisering. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene er derfor relativt lav for de store bedriftene.

Å skaffe seg den samme informasjon og kontakt med de samme kunder for de de små- og mellomstore bedriftene ville vært mer krevende. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene rådgivningstjenesten har for de små- og mellomstore bedriftene er derfor relativt høy.

Kursvirksomhet/nettverkssamlinger

Tjenestekategorien *Kursvirksomhet/nettverkssamlinger* inkluderer arrangementer som Sjømatrådet arrangerer for sjømatbedrifter i Norge. Disse samlingene har som regel som formål å formidle markedsinnsikt. For Sjømatrådet inkluderer dette konferanser og seminarer både for næringen som helhet og innenfor hver art. F.eks. «Havet-konferansen», «Torskefiskkonferansen» og «Pelagisk arena».

Bruk

Konferanser Sjømatrådet hadde ansvar for i 2017 var (antall deltakere i parentes) Nor-Fishing (150), med tilhørende markedsseminar (300), Torskefiskkonferansen (450), Ombordfrystkonferansen (300), Pelagisk Arena (200), Årstallkonferansen (100) og en reke/skalldyrkonferanse i samarbeid med NASF (100).

I 2018 har Sjømatrådet arrangert de samme konferanser, og tillegg samarbeidet med andre om Sjømatkonferansen, North Atlantic Seafood Forum, Sjømatdagene, arrangement på Arendalsuka og Havet-konferansen.

Brukernes nytte

Konferansene får jevnt over god score på Sjømatrådets egne brukerevalueringer. Sjømatrådet gjør målinger av net promoter score (NPS) hvor de spør hvor sannsynlig det er at deltakerne ville anbefalt konferansen til en venn eller kollega. Positiv NPS (over 0) blir ansett som bra og alt over 50 blir ansett som ekstremt bra. Konferansene får NPS på mellom 22 og 37 på målingene det siste året. Dette tyder på at brukerne som deltar vurderer konferansene som nyttige og av høy kvalitet.

Inntrykket av konferansene som nyttige bekreftes av intervjuene vi har gjennomført. En av bedriftene påpekte at informasjon formidlet på konferanser har vært avgjørende for veksten de har hatt, og at det er viktig for videre vekst å delta på disse arrangementene. Konferansene og kunnskapsarbeidet til Sjømatrådet ble ansett som viktig for å se totalbildet og forstå både markedet og behovene til kundene.

Det påpekes samtidig at i tillegg til det faglige innholdet er selve møteplassen viktig. En av bedriftene savnet at denne dimensjonen ble rendyrket nærmere for eksempel i et topplederforum hvor bedriftene kan møtes og diskutere relevante tema og jobbe sammen. Konferansene har ofte deltakere fra hele verdikjeden, og det er dermed også en relevant møteplass for å møte potensielle kunder, underleverandører og investorer.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

I evalueringene av konferansene og målinger av net promoter score, merker vi oss at Sjømatrådet måler tilfredshet på generelt nivå. Brukerevalueringene sier lite om bidrag til eksport eller annen internasjonalisering. Ved å arrangere konferanser og seminarer vil Sjømatrådet bidra til å øke kompetansen til Sjømatbedriftene. Bedriftenes generelle kompetanse kan naturligvis ha betydning med tanke på internasjonalisering, men vi ser også at konferansene er rettet mot en større del av bransjen enn bare eksportørene. Dette tilsier at relevansen med hensyn til internasjonalisering innenfor denne aktiviteten er noe lavere enn innenfor andre av Sjømatrådets aktiviteter.

Addisjonalitet

Det er lite som tilsier at Sjømatrådets arbeid med å arrangere konferanser og seminar ikke ville blitt gjenskappt uten at staten gjennom Sjømatrådet hadde en aktiv rolle. Bransjen ville sannsynligvis hatt tilgang på mye av informasjonen som fremkommer på slike arrangementer gjennom andre kanaler, og arrangementene ville sannsynligvis hatt omtrent samme kvalitet og innhold dersom det var andre enn Sjømatrådet som arrangerte. Addisjonaliteten knyttet til disse aktivitetene vurderes derfor som relativt lav, selv om nytten av å delta for mange kan være høy.

Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer

Aktiviteter som faller inn under tjenestekategorien *Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer* inkluderer både messer, seminarer og konferanser i utlandet.

Sjømatrådet har to ulike tilnærminger til hvordan de jobber med messer for sjømatbedriftene. Den ene er at Sjømatrådet står alene på stand som representant for hele Sjømatnæringen. Den andre er at Sjømatrådet setter opp et større fellesområde der sjømatbedriften kan sette opp egne stands i tillegg til Sjømatrådets fellesstand. Hvilken type oppsett som velges varierer ut fra hvor modent markedet er og eksportørenes tilstedeværelse.

For eksempel investerer Sjømatrådet kun i en fellesstand til å promotere norsk sjømat på Brussel Seafood Show, her er fellesløsningen organisert av Innovasjon Norge. På Shanghai Fisheries hvor majoriteten av eksportørene ikke har etablert seg tok Sjømatrådet i en mer aktiv rolle, og organiserte et fellesområde for norsk sjømat med 6 eksportører og møtepunkt for 10 andre eksportører. Den samme løsningen har vært brukt flere år på rad på China Fisheries og Thaifex.

Bruk

I 2017 var Sjømatrådet på 11 messer. I 2018 deltok Sjømatrådet på 13 messer. Disse foregikk i Belgia, USA, Tyskland, Kina (3 messer), Japan, Korea, Spania, Thailand, De arabiske Emirater, Saudi Arabia og India.

Brukernes nytte

Tilbakemeldingene fra intervjuene vi har gjennomført tyder på at brukerne vurderer Sjømatrådets deltakelse ved arrangementene som nyttig. Bedriftene rapporterer om at det kan variere fra messe til messe om de deltar som utstillere eller kun deltaker. Det å være utstillere koster en del, og flere bedrifter rapporterer at det kan være mer effektivt å være deltaker, og dermed kunne gå rundt selv. Sjømatrådets koordinerende rolle vurderes likevel som nyttig, og det vurderes som positivt at de profilerer norsk sjømat som helhet.

I tillegg til å bistå med praktisk koordinering forteller bedriftene også om at Sjømatrådet har bistått med å ta de med på events og konferanser i kjølvannet av messene, hvor bedriftene får møte potensielle kunder som de ikke hadde hatt mulighet til å ta kontakt med selv.

Behov/relevans

Deltakelse på messer, seminarer og konferanser kan dekke bedrifters behov både for kundekontakt, kompetanse og nettverk. Mens kunnskapen som formidles på arrangementene og nettverksbygging kan ha en viktig indirekte effekt for bedriftenes internasjonalisering, er kundekontakten effekten med den mest direkte relevans for bedriftenes internasjonalisering.

Tjenestene Sjømatrådet leverer under tjenestekategorien *Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer* har i ulik grad av direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering. Mens det å fasilitere deltakelse for bedriftene må sies å ha en indirekte effekt, har Sjømatrådets innsats for å sette bedrifter i kontakt med potensielle kunder under arrangementene er mer direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering. Når Sjømatrådet står på stand alene, på vegne av Sjømatbransjen, så er dette også en form for profileringsaktivitet, men som antas å ha en mindre direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering enn profilering- og markedsføringsaktivitetene.

Samlet sett vurderer vi derfor tjenestekategorien *Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer* å ha en middels relevans med hensyn til internasjonalisering.

Addisjonalitet

Uten Sjømatrådets bruk av ressurser under denne tjenestekategorien er det det arrangementer som ikke ville blitt avholdt. Likevel, partnerne ville hatt tilgang på mye av informasjonen som fremkommer på arrangementene gjennom andre kanaler, og fortsatt hatt tilgang på mange av de samme messene. Isolert sett tilsier dette at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene er lav.

Den tjenesten sjømatbedriftene ikke ville hatt tilgang på uten Sjømatrådet er en aktør som kunne markedsført næringen som helhet, selv på arrangementer der bedriftene ikke er tilstede. Sjømatbedriftene ville heller ikke hatt samme tilgang på bistand til å bli satt i kontakt med potensielle kunder i forbindelse med arrangementene. Graden av addisjonalitet knyttet til disse effektene vurderes som høy.

Oppsummert vurderer vi graden av addisjonalitet knyttet til effekter av Sjømatrådets arbeid i forbindelse med messer og arrangementer som middels.

6.5 NORWEP

6.5.1 NORWEPs tjenester til felles nytte bidrar til å understøtte strategiske beslutninger

Markedsanalyser og statistikk

NORWEP utarbeider både generelle markedsrapporter og mer detaljerte analyser av bestemte tema eller bestemte markeder som partnerne får tilgang på. Blant rapportene finnes også detaljerte analyser av aktuelle prosjekter for partnerne både innenfor olje og gass og offshore vind. Rapportene utarbeides gjennom et tett samarbeid mellom NORWEPs rådgivere og eksterne utredere.

Bruk

Markedsrapportene distribueres til samtlige partnere, men det varierer hvor aktivt hver partner tar informasjonen i bruk. NORWEP fører ikke statistikk over bruk av markedsrapportene, men tilfredshetsundersøkelsen fra 2017 gir indikasjoner på bruk¹¹². 82 prosent av respondentene til undersøkelsen sa de hadde lastet ned en eller flere markedsrapporter de siste 12 måneder. 82 prosent av NORWEPs partnere ved utgangen av 2017 tilsvarer 199 bedrifter.¹¹³

Brukernes nytte

Tilfredshetsundersøkelsen til NORWEP viser at partnerne mener markedsrapportene er nyttige, men med enkelte variasjoner rapportene imellom. Størst var tilfredsheten med rapportene tilknyttet olje og gassnæringene. Rapportenes nytte bekreftes i intervjuer med bedriftene. Samtlige av partnerne i NORWEP som er intervjuet mener analysene er av høy kvalitet, men hvordan rapportene brukes er forskjellig. De store bedriftene vi har snakket med har selv egne analyseapparat som til en viss grad begrenser nytten de har av NORWEPs rapporter og analyser. Disse bruker NORWEPs analyser mest som en kontrollsjekk av egne vurderinger. Blant de mindre bedriftene er finner vi både brukere som bruker analysene mest som bakgrunnsinformasjon, mens andre bruker dem strategisk for å finne ut av hvilke markeder som er aktuelle å gå inn i.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Markedsanalyser og statistikk skal dekke bedriftenes behov for oppdatert og pålitelig informasjon om relevante markeder og prosjekter. Denne typen informasjon er viktig for bedriftenes strategiske disponeringer, og har dermed potensial for å virke direkte på bedriftenes beslutninger med hensyn til internasjonale satsinger. Generelt er derfor produksjon av markedsrapporter og analyser en høyst relevant tjeneste med hensyn til bedriftenes internasjonalisering.

Nytten bedriftene opplever gjennom bruk av NORWEPs markedsanalyser varierer noe mellom bedriftene. For bedriftene som bruker analysene til å foreta strategiske beslutninger har tjenesten en direkte betydning for internasjonalisering og dermed høy relevans. For andre har nytten en mer indirekte betydning ved at analysene brukes som en kontrollmekanisme eller som bakgrunnsinformasjon. For disse bedriftene har tjenestene en relativt sett lavere relevans.

Addisjonalitet

Markedsanalyser og statistikk som kan bidra til å styrke bedriftenes beslutninger om strategiske satsninger i utenlandsmarkedene er tilgjengelig i det private markedet. Men uten NORWEPs koordinerende rolle ville en neppe fått en løsning der en aktør gikk til anskaffelsen av rapportene og distribuerte den til flere. Når kostnadene av et tiltak faller på én aktør, men gevinstene treffer mange, slik tilfellet er med markedsrapportene til NORWEP, vil det i teorien være vanskelig å få private til å levere tjenesten. Alle vil ha insentiver til å vente på at andre skal initiativet, for selv å høste gevinstene uten å betale kostnadene.

Konsekvensene ville vært at bedriftene selv måtte gått til anskaffelse av markedsrapporter og analyser. Prisen bedriftene hadde måttet betale for tilsvarende analyser ville vært vesentlig høyere. Videre er det kvalitetsaspekter ved at rapportene utarbeides i samspill med NORWEPs lokale rådgiverne som er kostbart å gjenskape i det private markedet.

Vår vurdering er at for de større bedriftene, som har midler til å anskaffe nødvendig informasjon i markedet og som bruker rapportene mer som en kvalitetssikring av egne analyser, er graden av addisjonalitet knyttet til effekten av tjenestene lav. For de mindre bedriftene er addisjonaliteten høy. Disse bedriftene ville ikke selv hatt ressurser til å anskaffe analyser av samme omfang og kvalitet. De måtte derfor ha tatt strategiske beslutninger på et svakere informasjonsgrunnlag.

¹¹² Tilfredshetsundersøkelsen gjennomføres av Event ROI på oppdrag fra NORWEP. Undersøkelsen fra 2017 ble gjennomført i tidsrommet oktober til desember 2017, og oppnådde en svarprosent blant partnerne på 75 prosent.

¹¹³ NORWEP hadde 249 partnere ved utgangen av 2017

Det er først og fremst for de mindre bedriftene effektene oppstår, og for disse bedriftene er graden av addisjonalitet knyttet til effekten av tjenestene høy. Vår vurdering er derfor at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av markedsanalyser og statistikk er høy.

Delegasjonsbesøk

Delegasjonsbesøk er en aktivitet som gjennomføres i samarbeid mellom flere deler av virkemiddelapparatet. Se drøfting av effektene av denne aktiviteten under omtalen av utenriktjenesten og Innovasjon Norge.

Energinæringen får lettere tilgang til potensielle kunder gjennom NORWEPs tjenester til enkeltbedrifter

Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer

Aktiviteter som faller under denne tjenestekategorien inkluderer arbeid i forbindelse med arrangementer som messer, seminarer og konferanser. NORWEP organiserer både egne arrangementer, og bidrar med innhold til andres. I tillegg jobber typisk NORWEP med å fasilitere en-til-en møter for bedriftene i forbindelse med arrangementene.

Eksempler på arrangementer fra 2017 var *Oslo Floating Production International* som samlet 191 deltakere til et heldagsprogram med sesjoner knyttet til flytende produksjon og lagring av olje- og gass og *Floating Offshore Wind*, en halvdagskonferanse for 147 deltakere, hvor formålet var å øke forståelsen av internasjonale markedsmuligheter innenfor offshore vind.

Bruk

I 2017 ble det gjennomført 32 av denne typen arrangementer. Arrangementene er tilgjengelige for alle, men deltakeravgiften er lavere for partnere i NORWEP. På arrangementene i 2017 deltok i alt 2610 personer, hvorav 868 var fra partnerbedrifter.

Brukernes nytte

I tilfredshetsundersøkelsen vurderer 73 prosent av respondentene *Konferanser og seminarer med utenlandske kunder i Norge* som nyttig.¹¹⁴ NORWEP benytter ofte messer eller andre arrangementer som en anledning til å sette opp korte møter mellom partnere og potensielle kunder. Særlig i forbindelse med Offshore Northern Seas (ONS)¹¹⁵ spiller NORWEP en viktig rolle ved å fasilitere denne typen møter.

Tilbakemeldingene fra intervjuene vi har gjennomført tyder på at brukerne vurderer arrangementene som nyttig. Det er også flere av de store bedriftene som trekker frem innsatsen ved ONS, som nyttig.

Arrangementene inneholder potensielt elementer både av kundekontakt, kompetanseheving og nettverksbygging, men det er i kundekontakten brukerne opplever at NORWEP utgjør den største forskjellen. For at bedrifter skal få noe ut av kundekontakten på arrangementene, kreves en betydelig egeninnsats. Bedrifter må bruke tid på å forberede seg til eksempelvis messer ved å avtale møter i forkant og ha gode rutiner for oppfølging av leads i etterkant. NORWEP gjør da en viktig jobb med å hjelpe bedriftene å sette opp møter. Det er en generell oppfatning blant bedriftene at NORWEP både har et godt nettverk og kompetente rådgivere som bidrar til å gjøre arrangementene relevante. Nettverket og kompetansen er også av betydning for de øvrige aktiviteter.

Behov/relevans

Deltakelse på messer, seminarer og konferanser kan dekke bedrifters behov både for kundekontakt, kompetanse og nettverk. Mens kunnskapen som formidles på arrangementene og nettverksbygging kan ha en

¹¹⁴ Andelen på 73 prosent utgjør de som har svart 4, 5 eller 6 på spørsmålet. *På en skala fra 1 til 6, der 6 er best, Hvordan opplever du nytteverdien for din bedrift av konferanser og seminarer med utenlandske kunder i Norge (FPSO International, ONS)?*

¹¹⁵ ONS (Offshore Northern Seas) er en kombinert konferanse og messe for den internasjonale energinæringen som avholdes i Stavanger annethvert år. Messen hadde i 2018 nær 70 000 besøkende fra 98 land.

viktig indirekte effekt for bedriftenes internasjonalisering, er kundekontakten effekten med den mest direkte relevans for bedriftenes internasjonalisering.

Med måten NORWEP jobber med arrangementer/messer legger de vekt på å fasilitere kundekontakten. Denne innsatsen verdsettes av partnerne og bidrar til å øke relevansen av tjenesten sammenlignet med om NORWEP var en ren arrangør eller innholdsprodusent til arrangementene.

Addisjonalitet

Uten NORWEPs bruk av ressurser på messer, seminarer og konferanser er det arrangementer som ikke ville blitt avholdt, og andre arrangementer som ville blitt avholdt men med lavere kvalitet. Likevel, partnerne ville hatt tilgang på mye av informasjonen som fremkommer på arrangementene gjennom andre kanaler, og det ville blitt gjennomført arrangementer der partnerne fikk mulighet til å bygge nettverk selv uten NORWEPs ressursbruk på denne typen arrangementer. Isolert sett tilsier dette at graden av addisjonalitet knyttet til effektene av arrangementene er lav. Det partnerne ikke ville hatt tilgang på bistand til å bli satt i kontakt med potensielle kunder i forbindelse med arrangementene. Denne tjenesten er i stor grad avhengig av NORWEPs nettverk, og addisjonaliteten knyttet effektene av denne innsatsen vurderes som høy.

Vår vurdering er at graden av addisjonalitet knyttet effektene av å arrangere og/eller delta på arrangementer/messer i sum er middels. Mens addisjonaliteten knyttet til effektene av selve arrangementene er relativt lav, er addisjonaliteten knyttet til effektene av koblingstjenesten høy. I praksis kan en imidlertid ikke isolere de to effektene. Innsatsen NORWEP gjør i forbindelse med selve arrangementet er en forutsetning for å kunne bruke arrangementene som en arena til å koble bedrifter med potensielle kunder.

Arrangere flerbedriftsprogrammer

Én-til-flere-programmer rommer ulike varianter av arrangementer. Eksempler omfatter å ta med en gruppe bedrifter og besøke flere potensielle kunder på én tur og det å holde workshops hvor en gruppe bedrifter besøker én potensiell kunde for å diskutere er nærmere bestemt problemstilling.

Bruk

Totalt i 2017 ble det gjennomført 39 programmer eller workshops, hvor en gruppe norske bedrifter ble tatt med til en eller flere potensielle kunder internasjonalt. Programmene favner hele spekteret av partnere med hensyn til størrelse og forretningsområde. På arrangementet *Main Contractors Week*¹¹⁶ i Houston høsten 2018 var for eksempel Hydro deltaker, men også Sensorlink, som er en mindre partner med 27 ansatte.

Brukernes nytte

I tilfredshetsundersøkelsen som ble gjennomført i 2017 var kundemøter og workshops vurdert til å ha den høyeste nytteverdien av NORWEPs aktiviteter. Intervjuene i vår gjennomgang bekrefter også at programmene vurderes som nyttige, men at effektene varierer mellom de større og de mindre partnere. Både de mindre og de mellomstore partnerne sier de gjennom arrangementene får møte potensielle kunder på et nivå som de sannsynligvis ikke ville fått til på egenhånd. De største partnere har selv et betydelig nettverk, og typisk også en relasjon til bedriftene som besøkes på disse arrangementene. Arrangementene er derfor ikke avgjørende for at de skal få presentert sin teknologi. Flere av de større virksomhetene sier de er med på denne typen arrangementer mer som bidragsytere enn brukere. Vi får høre at det å ha med virksomheter som selv kan ha brukt teknologien til selskapene som skal presenteres har god effekt på inntrykket blant potensielle kunder. Selv om det for de større selskapene ikke har en direkte effekt å være med på disse arrangementene, mener de å få en indirekte effekt gjennom internasjonaliseringen av de mindre selskapene. Jo flere norske underleverandører de store selskapene kan velge mellom på sine internasjonale prosjekter, jo bedre. Nyten for de store partnerne kan altså sies å være indirekte og knyttet til at arrangementene er med på å styrke de mindre bedriftene i nettverket.

¹¹⁶ Dette var et arrangement der en gruppe bedrifter over tre dager fikk anledning til å presentere sin teknologi for flere selskaper i Houston.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Kundekontakt er avgjørende for bedriftenes internasjonalisering. Flerbedriftsprogrammer, som introduserer bedrifter for potensielle kunder, er derfor en høyst relevant tjeneste med hensyn til bedriftenes internasjonalisering.

For de fleste bedriftene som deltar i NORWEPs flerbedriftsprogrammer har deltakelsen en direkte effekt på deres internasjonalisering. Relevansen av tjenesten er høy for disse bedriftene. For enkelte av de større bedriftene er nytten av tjenesten knyttet til effekten programmene har på de mindre bedriftenes internasjonalisering. De større bedriftene benytter gjerne de mindre bedriftene som underleverandører i sine prosjekter, og vil derfor ha nytte av at de mindre bedriftene internasjonaliseres. Selv om dette er en mer indirekte nyttevirkning, må den kunne sies å være relevant med tanke på målsettingen om å oppnå økt internasjonalisering. Relevansen av tjenesten vurderes derfor som høy også for de større bedriftene.

Addisjonalt

Uten NORWEPs bruk av ressurser på flerbedriftsprogrammer ville tjenester som setter bedrifter i kontakt med potensielle kunder trolig vært tilgjengelig i markedet. Det er imidlertid kvalitetsaspekter ved NORWEPs tilbud som er vanskelig for en privat tjenesteleverandør å gjenskape. Som en nettverksorganisasjon har NORWEP gjennom flere år bygget et omfattende nettverk av utenlandske bedrifter. De er godt kjent med de utenlandske bedriftenes behov, samt hvilke partners teknologier som potensielt kan dekke disse behovene. Videre er det i enkelte markeder viktig for NORWEP å kunne vise til at de er del av det offentlige virkemiddelapparatet. Uten dette blir «dørene» vanskeligere å åpne. Samlet sett vurderes derfor graden av addisjonalt knyttet til effektene av flerbedriftsprogrammene som relativt høy.

Typhonix har møtt potensielle kunder gjennom NORWEPs UK-roadshow

Typhonix er et teknologiselskap som leverer prosessutstyr til olje og gass. De har deltatt på NORWEPs UK roadshow, hvor de har hatt mulighet til å presentere selskapet sitt til et stort utvalg av olje- og gasselskaper som kan være interessert i deres type teknologi.

Typhonix ble etablert i 2006 av Trygve Husveg og Prekubator (nå Validé) i Innovasjonspark Stavanger. Teknologiene hos Typhonix har sin base i Trygves PhD fra 2007 om bruk av sykkloner i petroleumspeserering. Mye av dagens prosessutstyr innen olje og gass skaper skjærkrefter og turbulens som forstyrrer separasjonsprosessen og transporten. Typhoon Valve var firmaets første produkt som gir trykkfall med lite turbulens og skjærkrefter.

Typhonix har deltatt på NORWEPs UK-roadshow to ganger tidligere, og har også meldt seg på eventet vinteren 2019. Måten NORWEP setter bedriften i kontakt med kunder oppleves som nyttig. Gjennom arrangementet opplever bedriften at de kommer til dekket bord. De kommer i kontakt med kunder de ville ha brukt mye tid og ressurser på å finne frem til på egen hånd. En viktig del av arbeidet til NORWEP er også å matche bedriftene, slik at det oppleves relevant for alle som deltar.

Roadshowet foregår ved at det arrangeres møter hvor de ulike deltakerne fra Norge holder en presentasjon på rundt 15 minutter. Bedriftene sorteres i ulike kategorier ut fra interesse og fagfelt. Presentasjonen fungerer som en slags «teaser», og det utveksles kontaktinformasjon for å få vite mer om bedriftene. De videre møtene arrangeres av bedriftene selv, i etterkant av eventet.

Typhonix har hatt kontakt med 3-4 bedrifter etter disse møtene. For Typhonix har det ført til videre diskusjoner, men per i dag har det ikke resultert i konkrete kontrakter ennå. I tillegg til møter med potensielle kunder har det også vært verdifullt å møte de andre norske selskapene som selger seg inn, og se mulige synergier der.

Rådgivning

Partnere i NORWEP får tilgang på lokale rådgivere som dekker 22 internasjonale markeder. Rådgivernes funksjon er typisk å bidra til at bedriftene kommer i kontakt med relevante personer i relevante bedrifter i det

lokale markedet. Rådgiverne kan også være strategiske sparringspartnere, og hjelpe partnerne med problemløsning. NORWEP driver også rådgiving til bedriftene gjennom direktørene som er stasjonert i Norge. NORWEP forsøker hvert år å reise på besøk til samtlige partnere for å diskutere aktuelle problemstillinger knyttet til bedriftenes internasjonalisering.

Bruk

I 2017 gjennomførte NORWEPs regionale direktører 249 møter med partnere. De internasjonale rådgiverne gjennomførte 309 møter mer partnere i Norge, og 652 rådgivningstjenester ble utført i totalt 20 internasjonale markeder. Den samlede tiden brukt på rådgivning i internasjonale markeder var på 1130 dager.

Brukernes nytte

Over 90 prosent av NORWEPs partnere mener både rådgiverne ute og direktørene her hjemme har den nødvendige erfaringen og kompetanse for jobben de utfører, mens andelen som vurderer nytteverdien som høy er noe lavere.¹¹⁷

Intervjuene bekrefter vurderingen av at kompetansen hos NORWEP er god. I tillegg ser vi at bruk og dermed potensielle nyttevirksomheter varierer mellom bedriftene. Størrelse og type marked bedriftene opererer i er de fremste forklaringsfaktorer på variasjoner i bruk. De mindre bedriftene bruker typisk råd fra NORWEP når de vurderer å gå inn i nye markeder. De større bedriftene har mindre behov for rådgivningstjenester enn de mindre. Men det er flere av de større bedriftene vi har snakket med som har hatt stor nytte av å bruke NORWEPs rådgivere i markeder de i utgangspunktet har hatt mindre kjennskap til. Informasjonen bedriftene får fra rådgiverne kan ofte være avgjørende for om de velger satse i et marked, og hjelpen de får til å sette opp møter med potensielle kunder utenom de mer formelle arrangementene kan være avgjørende for et mulig salg.

Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering

Rådgivningstjenester kan bidra til å dekke ulike behov hos bedriftene, fra generell markedsinformasjon til mer spesifikk bistand til å komme i kontakt med potensielle kunder, samarbeidspartnere og/eller myndighetspersoner i et aktuelt marked. Avhengig av hvordan rådgivningen benyttes kan det være en høyst relevant tjeneste for bedriftenes internasjonalisering.

NORWEP leverer rådgivningstjenester fra lokale rådgivere i utvalgte markeder og fra direktører ansatt i Norge. Måten bedriftene bruker de lokale rådgiverne tilsier at dette er en tjeneste med høy grad av relevans for bedriftenes internasjonalisering. Ressursbruk knyttet til å oppsøke næringen for å diskutere deres problemstillinger i Norge har potensielt noe mindre direkte relevans for internasjonalisering, men er indirekte med på å styrke NORWEPs muligheter til å innrette sine tjenester på en måte som gjør dem relevante for å kunne bidra. Samlet sett må tjenestene kunne sies å være relevante med tanke på å oppnå målsettingen om økt internasjonalisering.

Addisjonalitet

Rådgivere som kan «åpne dører», være strategiske sparringspartnere og problemløsere er tilgjengelig i det private markedet. Prisen mange av partnerne måtte betale for tilgang på rådgivningstjenester ville imidlertid vært høyere, og det ville relativt sett vært vanskeligere å for partnerne å navigere seg frem til riktig rådgiver. Videre er det på samme måte som med flerbedriftsprogrammer et kvalitetsaspekt ved NORWEPs tilknytning til det offentlige virkemiddelapparatet. I noen markeder spesielt blir «dørene» vanskeligere å åpne uten tilknytningen til det offentlige, noe som potensielt vil svekke kvaliteten på rådgivningstjenestene.

På samme måte som med markedsanalyser og statistikk ville ikke et fravær av rådgivningstjenester fra NORWEP hatt avgjørende betydning for de større bedriftenes muligheter til internasjonalisering, men det ville trolig fått konsekvenser for de mindre. Siden det først og fremst for de mindre bedriftene effektene oppstår, og det for disse er en høy grad av addisjonalitet knyttet til effekten av tjenesten er det vår vurdering addisjonaliteten knyttet til ressurser brukt på rådgivningstjenester er høy.

¹¹⁷ 76 prosent for direktørene i Norge, 79 prosent for rådgiverne ute.

Aibel, bruk av NORWEPs rådgivningstjenester i Australia

Aibel er et serviceselskap innen oppstrøms olje- og gass- samt offshore vindindustri. Aibel tilbyr løsninger innen design, bygging, oppgradering og vedlikehold og har 4000 medarbeidere i Norge, Danmark og Sørøst-Asia.

Aibel har god erfaring med bruk av NORWEPs rådgivere i ulike markeder. De har blant annet brukt NORWEPs representant i Australia for å få en bedre oversikt over markedet i Australia og komme i kontakt med potensielle kunder. Aibel hadde tidligere et kontor i Australia, og flere kontrakter på bedriftsstøtte og vedlikeholdstjenester i landet. Etter å ha mistet kontraktene i 2007/2008 stengte de kontoret. I 2011 gjorde de en undersøkelse av markedet, men konkluderte med at prosjektene var for store for Aibel.

For noen år siden kom de i prat med NORWEPs rådgiver som henviste til en underskog av mindre prosjekter. Disse hadde en annen karakter enn de store prosjektene som Aibel hadde sett på tidligere. Rådgiveren kartla markedet for Aibel og rapporterte om hvem de ulike kundene var, hva slags prosjekter som var aktuelle, hva slags kriterier de hadde og hvordan Aibel kunne angripe disse mulighetene. Rådgiveren tilrettela for møter med kundene og fulgte selv opp etterpå, med besøk og etteroppdatering av markedsinformasjon. Det har ikke ført til konkrete prosjekter enda, men det er 3-4 muligheter som følges opp.

Aibel opplevde det som en fordel at NORWEP representerer norsk leverandørindustri som helhet og ikke et enkelt selskap. Dette gir rådgiveren et innpass og mulighet til å komme i prat med premissleverandører som selskapene selv ikke uten videre får kontakt med. Det er også et poeng at det kan oppleves enklere for premissleverandør å gi uformelle tilbakemeldinger til en «nøytral» person. Rådgiveren hadde også god kjennskap til markedet, og har jobbet i norske og internasjonale leverandørselskaper, og i Australia. Det å bruke en rådgiver til dette gjorde også at Aibel måtte være bevisste og tydelige på hva slags mål de hadde, hva slags prosjekter de så etter og hva kan de tilby av verdifull kompetanse.

Kursvirksomhet/nettverkssamlinger

Tjenestekategorien *Kursvirksomhet/nettverkssamlinger* inkluderer arrangementer som holdes for partnerne og andre interessenter. På arrangementene formidles faglig innhold relatert til internasjonalisering av norske energibedrifter. Forskjellen på disse arrangementene og arrangementer sortert under tjenestekategorien *Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer* er at de er mindre omfattende, med typisk en mindre deltakelse fra potensielle kunder. Arrangementene holdes både i Norge og utlandet.

Bruk

I 2017 ble det gjennomført totalt 42 nettverkssamlinger. På samlingene deltok i alt 1817 personer, hvorav 812 var fra NORWEPs partnerbedrifter.

Brukernes nytte

I tilfredshetsundersøkelsen er det 73 prosent av respondentene som mener nettverksmøter mellom partnerne er nyttig.¹¹⁸ Arrangementene kan tjene flere hensikter. Foruten å formidle er faglig innhold er også arrangementene en nettverksarena for bedriftene. Tilfredshetsundersøkelsen gir ikke informasjon om hvorfor arrangementene vurderes som nyttige, men dette har vært tema i intervjuene vi har gjennomført. Blant bedriftene vi har snakket med er det først og fremst nytten arrangementene har som en nettverksarena som trekkes frem.

Behov/relevans

Kursvirksomhet og nettverkssamlinger skal bidra til å dekke bedriftenes behov for kompetanse, og samtidig legge til rette for at bedriftene kan nettverke og treffe potensielle samarbeidspartnere. Å arrangere kurs og

¹¹⁸ Andelen på 73 prosent utgjør de som har svart 4, 5 eller 6 på spørsmålet. På en skala fra 1 til 6, der 6 er best, Hvordan opplever du nytteverdien for din bedrift av nettverksmøter mellom NORWEP-partnere for informasjonsdeling og utveksling av erfaringer?

nettverkssamlinger er derfor tjenester som prinsipielt har en mindre direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering enn for eksempel tjenester som setter bedriftene i direkte kontakt med potensielle kunder. Samtidig kan det innvendes at kontakten mellom bedriftene som opprettes på nettverkssamlinger og kurs også kan ha gunstige effekter med tanke på internasjonale satsinger på lengre sikt.

Addisjonalitet

Prinsipielt vil addisjonaliteten til arrangementene avhenge av hva det er ved arrangementene som skaper effekter for bedriftene. Informasjonen som formidles på arrangementene vil partnerne trolig ha tilgang på også gjennom andre kanaler. Dette er et argument som svekker inntrykket av addisjonalitet. Når det gjelder arrangementenes funksjon som nettverksarena må det på overordnet nivå anses som fullt ut mulig å fasilitere denne typen arrangementer også uten offentlig støtte. Uten NORWEP som arrangør oppstår imidlertid et koordineringsproblem. Koordineringsproblemer har vi tidligere omtalt som en mulig kilde til markedssvikt som kan berette en offentlig innsats. Nettverksmøtene til NORWEP er form for fellesplattform det bedrifter kan møtes for å utveksle informasjon og bygge nettverk. Dette er et argument som styrker inntrykket av at graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høy. Oppsummer vurderer vi graden av addisjonalitet som middels.

6.6 Virkemiddelapparatets kompetanse

Kompetansen til ansatte ved utestasjoner og utekontorer og hvordan kompetansen anvendes er av betydning for effektiviteten til virkemiddelapparatet. Hvilken kompetanse som er relevant for den aktuelle virkemiddelaktør avhenger blant annet av egenskaper ved det stedlige markedet og tilstedeværelsen til øvrige virkemiddelaktører.

For å undersøke kompetanseprofilen, samt hvordan virkemiddelapparatet utnytter hverandres kompetanse, har vi kartlagt kompetanse og tjenestetilbudet til virkemiddelaktørene i syv byer: Beijing (Kina), Tokyo (Japan), Hamburg (Tyskland), Houston (USA), Rio de Janeiro (Brasil), Dublin (Irland), Rabat (Marokko) og Cape Town (Sør-Afrika). Byene er valgt ut med tanke på geografisk spredning og variasjon i antall virkemiddelaktører tilstede.

6.6.1 Overordnet om bemanning av utekontorene

Det store bildet er at virkemiddelaktørene har fokus mot ulike kundegrupper og yter ulike typer tjenester til bedriftene. At virkemiddelaktørene har ulike kundegrupper og yter ulike tjenester er også reflektert i kompetansesammensetningen ved kontorene:

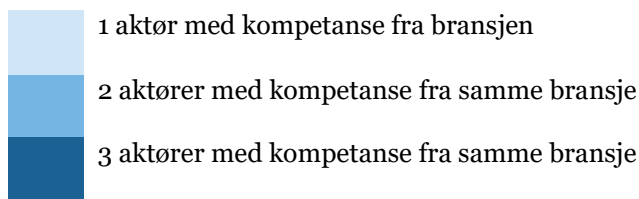
- **Utenriksstasjonene:** Utenriksstasjonen har også i mindre grad enn de øvrige virkemiddelaktører ansatte med bakgrunn fra næringslivet, og i større grad karrierediplomater som håndterer arbeidet med næringsfremme. Med tjenestene utenriksstasjonen leverer er behovet for bransjekunnskap mindre.
- **Innovasjon Norge:** Innovasjon Norges utekontorer prioriterer å satse på bransjer der behovet for støtte til norsk næringsliv antas å være størst. Prioriteringer er reflektert i rekrutteringen av lokalt ansatte til utekontoret. De fleste ansatte har bakgrunn fra privat næringsliv i det stedlige markedet, eller erfaring fra det norske eller andre lands virkemiddelapparat.
- **NORWEP:** NORWEPs valg av lokale rådgivere er basert på hvilke teknologiområder som er mest aktuelle for partnerne i det aktuelle området. Stillingsbrøken til rådgiverne er også tilpasset det antatte behovet NORWEPs partnere har for rådgivningstjenester.¹¹⁹ Rådgiverne til NORWEP har alle lang erfaring fra arbeid innenfor bransjene de dekker.
- **Sjømatrådet:** Sjømatrådets ansatte har i hovedsak kompetanse fra arbeid med markedsanalyse og markedsføring. Dette har sammenheng med at tjenestene Sjømatrådet primært leverer ved utekontorene er knyttet til profilering og markedsadgang.

¹¹⁹Stillingsbrøkene varierer fra 30 prosent i Hamburg, til 80 prosent i Beijing og 100 prosent i Houston og Rio.

Tabellen nedenfor oppsummerer hvordan bransjekunnskapen til virkemiddelaktørene er fordelt i de respektive byene der det er flere virkemiddelaktører til stede. Vurdering av bransjekunnskap er i dette tilfellet basert på erfaringen til ressursene som jobber ved kontorene.

Tabell 6-1: Bransjekunnskapen til virkemiddelapparatet

	Olje og gass	Fornybar energi	Sjømat/akvakultur	Helse	Maritim	Forsvar	Reiseliv	Kreative næringer	Tech/IKT
Tokyo									
Beijing									
Hamburg									
Rio									
Houston									



I byer der utenriktjenesten er tilstede med flere andre virkemiddelaktører er deres rolle tydelig definert

I byer der utenriktjenesten er tilstede sammen med én eller flere andre virkemiddelaktører viser kartleggingen at fordelingen av aktiviteter og tjenester mellom utenriktjenesten og de øvrige virkemiddelaktører er avklart. Utenriksstasjonene har en viktig tilretteleggende funksjon. De skaper møteplasser, mens det er de øvrige virkemiddelaktører som hjelper enkeltbedrifter å komme i kontakt med potensielle kunder. Utenriksstasjonene er videre en viktig støtte både for bedriftene og for øvrige virkemiddelaktører i egenskap av sin diplomatstatus og politiske kontakt. Behovet for politisk kontakt varierer mye mellom stedene. Mens det er nærmest fraværende i Houston, er det viktig i for eksempel Tokyo og Beijing.

At samarbeidet mellom utenriksstasjonene og de øvrige virkemiddelaktører vurderes som godt har bakgrunn i at rollefordelingen i disse byene er avklart mellom utenriksstasjonene og de andre virkemiddelaktørene. Det medfører liten grad av overlapp når det gjelder både formalkompetanse, realkompetanse og oppgaver innen næringsfremme.

I Tokyo, Beijing og Sør-Afrika er det viktig å påpeke at Innovasjon Norge er å regne som handelsavdelingen/den kommersielle delen av utenriktjenesten. I Sør-Afrika er for eksempel arbeidet knyttet til næringsfremme tydelig delegert til Innovasjon Norge, der Innovasjon Norge kan trekke på ressurser ved ambassaden i forbindelse med for eksempel myndighetskontakt. Den tette koblingen mellom utenriksstasjoner og Innovasjon Norge kommer til syne gjennom at Innovasjon Norges medarbeidere for eksempel bruker

visittkort fra UD i Kina. En tett kobling medfører at Innovasjon Norge enklere får innpass hos stedlige myndigheter.

I byer/land der utenriksstjenesten er alene mangler kapasitet og kompetanse

Utenriksstasjoner i byer/land der ingen andre virkemiddelaktører er tilstede mangler både kompetanse og kapasitet til å effektivt forfølge potensielle markedsmuligheter. Utenriksstasjonene er særlig avhengig av kompetansen til Innovasjon Norge i disse markedene, men opplever at støtten ikke er tilstrekkelig. At utenriksstasjonene opplever at støtten innen næringsfremme ikke er tilstrekkelig skyldes primært at Innovasjon Norge, har begrenset med ressurser og prioriterer andre markeder.

Av utenriksstasjonene vi intervjuet i kompetansekartleggingen påpeker utenriksstasjonen i Dublin at de savner et mottaksapparat i Innovasjon Norge som de kan henvende seg til for å formidle muligheter for norsk næringsliv. De opplever videre at de ikke mottar den ønskede støtten fra Innovasjon Norges utekontor i London. Utfordringen for utenriksstasjonen i Rabat er at de mangler den riktige kompetansen. Utestasjonen i Rabat har identifisert sjømatnæringen og fornybar energi som er de mest aktuelle bransjeområdene for norske bedrifter i Marokko, og forsøker å koordinere norske bedrifters deltakelse på relevante messer i Marokko. Utenriksstasjonen fremhever at de er avhengig av Innovasjon Norge for å gjennomføre disse tiltakene for næringsfremme. Utenriksstasjonen opplever derimot at Innovasjon Norge ikke har tilstrekkelig kapasitet til å bistå et lite marked som Marokko. Hittil har det vært begrenset kontakt med Sjømatrådet, men utenriksstasjonen ønsker et tettere samarbeid med Sjømatrådet fremover.

Hvordan NORWEP og Innovasjon Norge håndterer samarbeidet seg imellom varierer

I Beijing, Hamburg, Houston og Rio jobber både Innovasjon Norge og NORWEP kompetanse til å bistå norske energiselskaper. Hvordan de jobber sammen for best å utnytte ressursene varierer. I Beijing sørger samarbeid i Team Norway sørger for et koordinert tjenestetilbud til bedriftene. Innovasjon Norge og NORWEP gjennomfører flere felles arrangementer og utnytter løpende hverandres kompetanse. Begge virkemiddelaktørene beskriver samarbeidet dem imellom som særdeles godt. I Hamburg er det i mindre grad av samarbeid, men en avklart rollefordeling der NORWEP fokuserer på tjenester til selskaper innenfor offshore vind.

I Houston og i Rio har både Innovasjon Norge og NORWEP ansatte med bransjekunnskap innenfor olje og gass. Selv om de to aktørene på noen områder samarbeider godt, for eksempel i forbindelse med konkrete arrangementer, er ikke det samlede tjenestetilbudet godt nok koordinert. Aktørene er av den oppfatning at rollefordelingen bør være at NORWEP leverer tjenester til de mer modne bedriftene, mens Innovasjon Norge leverer tjenester til mer umodne bedrifter. I skjæringspunktet mellom moden/umoden oppstår det derimot konkurranse om «kundene». Når aktørene jobber mot de samme type bedrifter oppstår en dublering av kostnader knyttet til vedlikehold av nettverk. Det kan også føre til slitasje på nettverket, ved at samme personer fra samme bedrifter kontaktes av begge organisasjoner med forespørsel om å de bidra på arrangementer eller ta imot bedriftsbesøk fra Norge.

Kompetanse på markedsføring finnes hos både Sjømatrådet Innovasjon Norge

I de byer hvor Sjømatrådet er tilstede har også Innovasjon Norge ansatte med kompetanse innenfor sjømat/akvakultur, men tjenesteleveransene er i hovedsak forskjellige, og dels også bedriftene de jobber for. I for eksempel Rio har Innovasjon Norge hovedfokus på leverandører til havbruksnæringen, som er bedrifter som ikke favnes av Sjømatrådet og graden av overlapp fremstår derfor som lav. Samarbeidet fremstår ellers som godt ved at Sjømatrådet for eksempel får tilgang til Innovasjon Norge sine nettverk i Chile og Peru i forbindelse med sitt arbeid. Generelt virker virkemiddelaktørene omforent om at Sjømatrådet skal fokusere på markedsanalyser, markedsføring og medieovervåking for bransjen som helhet, mens Innovasjon Norge skal gi støtte til enkeltbedrifter. Innen markedsføring er det imidlertid en viss overlapp mellom organisasjonene. Både Sjømatrådet og «Visit Norway» jobber med profilering/branding der den norske merkevaren inngår som en viktig komponent i markedsføringsbudskapet. For eksempel ligger profileringen av «Seafood from Norway» tett opp mot generell norgesreklame som skal tiltrekke norske turister og andre reisende.

Kompetansen til Innovasjon Norge er god, men ikke godt nok kommunisert

Enkelte av bedriftene vi har snakket med opplever variabel nytte av rådgivningen ved utekontorene. Kompetansekartleggingen viser imidlertid at de ansatte ved kontorene virker å ha både kompetanse og erfaring til å yte gode tjenester. Utfordringen til Innovasjon Norge er at de må prioritere for hvem de skal være nyttige. De skal i prinsippet vært tilgjengelig for hele næringslivet, men kan naturligvis ikke ha en komplett bransjekunnskap ved et utekontor.

Innovasjon Norge satser på seks mulighetsområder: havrommet, ren energi, bioøkonomi, kreativ næring og reiseliv, smarte samfunn, samt helse og velferd. Ved utekontorene prioriteres innsatsen innenfor mulighetsområdene med bakgrunn i utekontorets vurdering av hvilke mulighetsområder som er mest relevant for det konkrete markedet. Et funn fra intervjuene med utekontorer i Innovasjon Norge er at mulighetsområdene oppfattes som brede og tidvis overlappende. Utekontorene gjør derfor normalt mer konkrete prioriteringer av bransjer som kan hektes på ett eller flere av mulighetsområdene.

Negativ respons fra bedrifter synes å være relatert til manglende prioritering av deres bransje. Det er i hovedsak bedrifter innenfor olje- og gassektoren som uttaler seg kritisk til kvaliteten på Innovasjon Norges rådgivningstjenester. Med unntak av i Rio og i Houston er ikke kompetansen på denne sektoren prioritert ved utekontorene. Norske bedrifter virker ikke å ha tilstrekkelig kjennskap til tjenestene Innovasjon Norge leverer, og at de i visse tilfeller har urealistiske forventninger til gratis tjenester. I dag fremstår det derfor som om det er behov for å forventningsstyre bedriftene med hensyn til hvilke deler av Innovasjon Norge som kan bidra med hvilke typer tjenester.

6.6.2 Om samarbeid og bemanning i byene

Beijing (Kina)

Overordnet er det et velfungerende samarbeid i Team Norway i Beijing. Både Innovasjon Norge og NORWEP har kompetanse for å tilby tjenester til energinæringene, men et godt samarbeid i Team Norway sørger for et komplementært og ikke overlappende tjenestetilbud til bedriftene. Både NORWEP og Innovasjon Norge jobber mye med å sette norske bedrifter i kontakt med potensielle kunder og å diskutere hvordan bedriftene bør tilnærme seg det Kinesiske markedet. Innovasjon Norge jobber i tillegg mye med kontakt opp mot lokale myndigheter og som fasilitatorer ved messer. Foruten koblingstjenester er det problemløsning og markedsanalyser NORWEPs rådgiver bruker mest tid på. Utenriksstasjonen bruker mesteparten av sin knyttet til regulatoriske spørsmål om markedsadgang og har en del myndighetskontakt på nasjonalt nivå.

- **Ambassaden:** 17 diplomater og 24 lokalt ansatte. Ansatte med særskilt kompetanse og ansvar innen klima, kunnskap og forsvar. Vektlegger bakgrunn fra økonomi og politisk forståelse, der språk og kulturforståelse er en fordel.
- **Innovasjon Norge:** 9 ansatte, der 2 er norske og 7 er lokalt ansatte. Samtlige har mastergrad og har bakgrunn fra diverse stillinger i kinesisk næringsliv og offentlig sektor.
- **NORWEP:** Har en rådgiver i 80 % stilling med erfaring fra olje og gassektoren. Jobber for primært for NORWEPs medlemmer innenfor olje og gass, offshore vind og skipsbygging. Jobber primært med matching, problemløsning og markedsanalyser.

Tabell 6-2: Bransjekompetasen til virkemiddelaktørene i Beijing

	Diplomati	Olje og gass	Fornybar energi	Sjømat/akvakultur	Helse	Maritim	Forsvar	Kunnskap
Ambassaden								
Innovasjon Norge								
NORWEP								

Tokyo (Japan)

Team Norway er samlokalisert i Tokyo og blir gjerne trukket frem som et forbilde for Team Norway-samarbeid. Kartleggingen viser liten grad av overlapp, og at tett kontakt mellom aktørene sørger for god utnyttelse av kapasiteten. Rollefordelingen er tydelig ved at Innovasjon Norge i hovedsak har ansvaret for arbeid knyttet direkte til bedrifter. Utenriktjenesten bidrar i hovedsak med strategi og planarbeid for Team Norway, stiller embetsboligen til disposisjon og bistår ved eventuell myndighetskontakt. Sjømatrådet jobber med markedsanalyser, markedsføring og medieovervåking for bransjen som helhet. Innovasjon Norge jobber mot enkeltbedrifter og hjelper dem finne relevante samarbeidspartnere.

- **Ambassaden:** 6 utsendte, der 2 er administrative. Norske utsendingene har bred erfaring fra utenriktjenesten, blant annet i Asia, Nord-Afrika og Midtøsten. I tillegg er det 11 lokalt ansatte.
- **Innovasjon Norge:** Kontoret har til sammen 7 ansatte, der en er norsk utsending, en er teknologiutsending, samt 5 lokalt ansatte. Lokalt ansatte har bakgrunn fra japansk næringsliv med ansvar for eksportområder som sjømat, fornybar energi, varehandel, samt en ressurs på «Invest in Norway» og en ansatt som arbeider med generell prosjektstøtte.
- **Sjømatrådet:** 2 ansatte. Fiskeriutsending med bakgrunn innenfor markedsføring og en lokalansatt med bakgrunn innenfor reklame/markedsføring.

Tabell 6-3: Bransjekompetansen til virkemiddelaktørene i Tokyo

	Diplomati	Sjømat	Maritim	Fornybar	Tech/IKT	Kreative næringer	Forsvar	Reiseliv*
Ambassaden								
Innovasjon Norge								
Sjømatrådet								

Hamburg (Tyskland)

I Hamburg er Team Norway mindre integrert enn i Beijing og Tokyo, hvilket trolig har sammenheng med fraværet av en utenriksstasjon som kan koordinere arbeidet. Team Norway møtes formelt to ganger i året.

Innovasjon Norge og Sjømatrådet deler kontor. Kartleggingen avdekker et visst omfang av overlapp. For det første leverer NORWEP og Innovasjon Norge lignende tjenester til bedrifter innen fornybar energi, men unngår direkte overlapp ved at NORWEP fokuserer på offshore-vind. For det andre jobber både Sjømatrådet og Innovasjon Norge med profilering/branding. Profileringen av «Seafood from Norway» ligger tett opp mot generell Norgesreklame.

- **Innovasjon Norge:** 11 ansatte, der de fleste er lokalt ansatte. Ansatte kompetanse innen ren energi, maritim sektor og forsvar. Kontoret har videre totalt 6 ansatte på reiseliv, der en ansatt også har ansvar for kreativ næring. De ansatte har bakgrunn fra tysk næringsliv, samt andre lands tilsvarende virkemiddelapparat.
- **Sjømatrådet:** 2 ansatte, begge med bakgrunn fra salg/markedsføring. Jobber mest med markedsanalyser og markedsføring.
- **NORWEP:** Har en rådgiver i 30 % stilling. Har lang erfaring offshore vind-industrien, og jobber primært for NORWEPs partnere innenfor Offshore vind. Matching og markedsanalyser er de viktigste tjenesteleveranser.

Tabell 6-4: Bransjekompetansen til virkemiddelaktørene i Tyskland

	Sjømat	Fornybar energi	Forsvar	Maritim	Reiseliv	Kreative næringer
Innovasjon Norge						
Sjømatrådet						
NORWEP						

Houston (USA)

De tre aktørene er samlokalisert og har alle ansatte med bransjeerfaring fra olje og gass i sine organisasjoner. Det er en tydelig rollefordeling mellom generalkonsulatet og Innovasjon Norge/NORWEP. Generalkonsulatet skaper møteplasser, men jobber ikke videre med bedrifter etter at kontakt er etablert. Det er derimot overlapp mellom NORWEP og Innovasjon Norge. Begge aktører er av den oppfatning at det går et tydelig skille der NORWEP skal bistå de mer modne bedriftene, mens Innovasjon Norge skal bistå mer umodne bedrifter. I skjæringspunktet mellom moden/umoden er det derimot en viss konkurranse om «kundene». Når det gjelder aktiviteter jobber NORWEP primært med å koble partnere med potensielle kunder. Innovasjon Norge jobber også med kobling, men fasiliterer i tillegg deltakelse på messer og kurser bedrifter som er med i Global Growth-programmer.

- **Generalkonsulatet:**
 - Generalkonsul: Jobbet lenge i utenriktjenesten, økonomibakgrunn
 - 1 ansatt som jobber med næringsfremme. 18 år i ExxonMobil
 - 1 ansatt som drifter CRM-system mm. Erfaring fra IT-bransjen
- **Innovasjon Norge:**
 - Avdelingsleder med finansbakgrunn, jobbet opp mot energibransjen
 - Lokalt ansatt med lang erfaring som rådgiver for olje og gassbransjen (50 prosent eksportkreditt)
 - Lokalt ansatt med lang erfaring fra salg og markedsføring innenfor shipping og olje og gass.
- **NORWEP:** Har en rådgiver ansatt i 100 % stilling. Lang erfaring fra olje og gassbransjen, har jobbet med salg og forretningsutvikling.

Tabell 6-5: Bransjekompetansen til virkemiddelaktørene i Houston

	Diplomati	Olje og gass	Maritim
Generalkonsulatet			
Innovasjon Norge			
NORWEP			

Rio de Janeiro (Brasil)

Generalkonsulatet, Innovasjon Norge og Sjømatrådet er samlokalisert, og har et tett samarbeid. Generalkonsulatet overvåker og gir råd knyttet til den politiske utviklingen i Brasil, og bidrar sammen med de øvrige aktører i Team Norway på ulike arrangementer. Jobbet senest sammen med Rio Oil & Gas. Generalkonsulatet sørget for å få på plass deltakelse fra norske politikere, Innovasjon Norge organiserte stands, mens NORWEP hadde ansvar for et seminar. Til tross godt samarbeid til tider, er det samarbeidsutfordringer mellom Innovasjon Norge og NORWEP. Innenfor olje og gass leverer NORWEP og Innovasjon Norge mange av de samme type tjenester som rådgivning til enkeltbedrifter, og er i stor grad avhengig av samme nettverk. Videre jobber både Innovasjon Norge Sjømatrådet innen sjømat/akvakultur. De har til dels overlappende nettverk, men Innovasjon Norge har hovedfokus på leverandører til havbruksnæringen. Dette er bedrifter som ikke favnes av Sjømatrådet. Sjømatrådet nyter godt av Innovasjon Norge sitt nettverk i Chile og Peru.

- **Generalkonsulatet:** 3 ansatte, 2 diplomater med bakgrunn innenfor helse og journalistikk. 1 lokalt ansatt (midlertidig) som tar master innenfor energiøkonomi.
- **Innovasjon Norge:** 6 ansatte, med en kontorsjef, en teknologiutsending, samt lokalt ansatte med ansvar innen fornybar energi, olje og gass, maritim sektor og sjømat, samt økonomi og administrasjon. Ansatte har lang erfaring fra relevant privat næringsliv og andre lands virkemiddelapparat.
- **Sjømatrådet:** Totalt 2 ansatte, en norsk utsending og en lokal markedsrådgiver. Bakgrunnen til de ansatte er fra Sjømatrådet og relevant privat næringsliv.
- **NORWEP:** Har en rådgiver ansatt i 100 % stilling. Lang erfaring fra olje og gassbransjen.

Tabell 6-6: Bransjekompetansen til virkemiddelaktørene i Rio

	Diplomati	Olje og gass	Fornybar energi	Maritim	Sjømat/ Akvakultur
Generalkonsulatet					
Innovasjon Norge					
Sjømatrådet					
NORWEP					

Dublin (Irland)

Ambassaden savner kompetansestøtte og ressurser til sitt arbeid med næringsfremme. Ambassaden skal kunne henvende seg til Innovasjon Norge i London med spørsmål om næringsfremme, men opplever at verken Innovasjon Norge i London eller Innovasjon Norge i Norge har kapasitet til å prioritere deres henvendelser. Ambassaden har lenge ville få til noe inne offshore vind, og i fravær fra respons fra Innovasjon Norge har fått på plass et seminar i samarbeid med Offshore vind, en næringsklynge i Arena-programmet. Ambassaden savner et mottaksapparat i Norge som kan være en diskusjonspart i spørsmål om næringsfremme, og som kan kan videreformidle muligheter til relevante bransjeforeninger eller bedrifter. Det ville ifølge ambassaden spart dem for mye tid og ressurser.

- **Ambassaden:**
 - Ambassadør, statsviter, karrierediplomat
 - Ambassadesekretær, statsviter, karrierediplomat
 - 2 praktikantstillinger (jobber mye med næringsfremme)
 - 2 lokalt ansatte innen administrasjon
 - 1 lokal ansatt renholder

Rabat (Marokko)

Utenriksstasjonen i Rabat er en liten utestasjon med begrenset kapasitet til å arbeide med næringsfremme. De er svært avhengig av Innovasjon Norge for bistand til å for eksempel lage stand på messer innen akvakultur. Opplever samarbeidet med Innovasjon Norge som godt når de gjør noe sammen, men det er sjelden Rabat blir prioritert. Har hittil hatt minimalt med kontakt med Sjømatrådet, men skal intensivere kontakten opp mot neste års sjømatmesse.

- **Ambassaden:** 2 diplomatiske utsendte med arbeidsbakgrunn fra utenriktjenesten, språk og statsvitenskap som fagbakgrunn. 8 lokalt ansatte, et vikariat med en 50 % stilling på næringsfremme. Vurderer ansettelse av en lokal ressurs innen næringsfremme på sikt.

Cape Town (Sør-Afrika)

Innovasjon Norge opptre som den kommersielle delen av ambassaden, men tilstedeværelsen til det norske virkemiddelapparatet er delt mellom Cape Town og Pretoria. Cape Town er det kommersielle sentrum, mens Pretoria er det politiske sentrum. Det er ingen overlapp med utenriktjenesten innen arbeid med næringsfremme. En stor del av kapasiteten til kontoret går til å arrangere Global Growth-programmer. I 2019 er det planlagt to grupper på havrommet og en gruppe på fornybar energi. Arbeider også mye med partnersøk, samt tilse at norske bedrifter ikke involverer seg med Sørafrikanske bedrifter som er korrupte. Utfører en del arbeid opp mot offentlige anbud og offentlige planprosesser der norske bedrifter har forretningsmuligheter.

- **Innovasjon Norge:** Totalt 5 ansatte, med 4 lokalt ansatte, der en er teknologiutsending. Bakgrunn fra skipsbygging, energi og annet privat næringsliv i Sør-Afrika.

7 Effektiviteten i virkemiddelapparatet

Målet med virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet er å levere tjenester som gir økt verdiskaping gjennom internasjonalisering. Tjenestenes bruk, brukeres vurderinger av tjenestenes effekter, effektene grad av relevans for verdiskaping gjennom internasjonalisering og grad av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene er alle faktorer av betydning for virkemiddelapparatets måloppnåelse.

I dette kapitlet holdes vurderingen av bruk, brukeres vurderinger, relevans og addisjonalitet fra forrige kapittel opp mot kostnadene ved tjenestene, samt tjenestenes samspill og overlapp. I sin tur gir dette grunnlag for å vurdere virkemiddelapparatets effektivitet.

Kapitlet starter med en nærmere beskrivelse av vårt mål på effektivitet før vi drøfter effektiviteten til virkemiddelapparatet, både per tjenestekategori og per virkemiddelaktør.

7.1 Hvordan vurdere effektivitet?

I vurderingene av effektivitet vurderes tjenestene og virkemiddelaktørene opp mot hverandre, basert på hvilke tjenester vi mener gir størst verdiskaping gjennom internasjonalisering. Informasjonsgrunnlaget til vurderingen er et kvantitativt mål på kostnader, og et kvalitativt mål på effekt, redegjort for gjennom vurderingene av bruk, brukernes vurderinger, relevans og addisjonalitet. Tolkningen av de fire kriteriene til vurderingen av effektivitet er:

- **Bruk:** For en gitt kostnad er virkemidlene mer effektive dersom de benyttes av og bidrar til nytte for et stort antall bedrifter som representerer en stor samlet verdiskaping og sysselsetting.
- **Brukernes vurdering:** For en gitt kostnad er virkemidlene mer effektive dersom virkemidlene bidrar til stor verdi hos hver bruker.
- **Behov/relevans med hensyn til internasjonalisering:** For en gitt kostnad er virkemidlene mer effektive behovene som dekkes er særlig relevante med hensyn til å oppnå internasjonalisering blant bedriftene. Dersom brukernes nytte i mindre grad kan sies å medføre økt eksport eller andre former for internasjonalisering, må vi vurdere effektene som mindre når vi vurderer virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet.
- **Addisjonalitet:** For en gitt kostnad er virkemidlene mer effektive dersom effektene med hensyn til internasjonalisering i stor grad er addisjonelle. Det vil si at markedet, bransjene eller bedriftene selv ville hatt begrensede muligheter til å gjenskape effektene gjennom markedsproduserte tjenester som erstatning for tjenestene som i dag leveres av det statlige virkemiddelapparatet.

I tillegg er det forhold som bidrar til å nyansere vurderingene av effektivitet sammenlignet med rendyrkede vurderinger av kostnader og effekter slik de er drøftet i foregående kapittel. Det kan være overlapp mellom tjenester som trekker ned vurderingen av effektivitet. Det kan også være tjenester som har betydning for øvrige tjenester, og dette samspillet kan bidra til å styrke vurderingen av effekt. Overlapp og samspill vurderes i egne avsnitt under gjennomgangen av effektiviteten til hver tjenestekategori før vi konkluderer med hvilke tjenester som har størst effekt og om det er rom for tiltak som kan fremme effektiviteten i virkemiddelapparatet. Selve tiltakene er tema for neste kapittel.

7.2 Effektiviteten til tjenestekategoriene

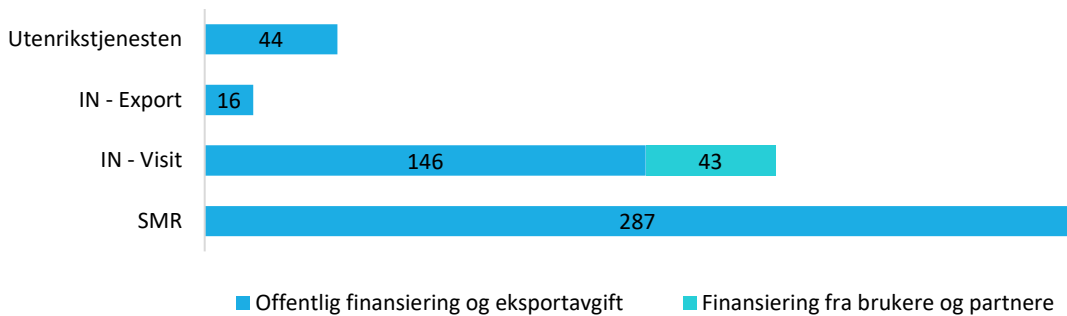
7.2.1 Samlet ressursbruk innenfor profilering/markedsføring virker overdimensjonert

Markedsføring og profilering utgjør en stor del av den samlede ressursbruken innenfor virkemiddelapparatet, med 535 MNOK i 2017. Målt i samlede kostnader var Sjømatrådet den største virkemiddelaktøren innenfor disse aktivitetene i 2017.¹²⁰ Profilering og markedsføring er også de viktigste aktivitetene innenfor Sjømatrådet,

¹²⁰ Vi merker oss at ressursbruken til Sjømatrådet på dette området vil reduseres fremover på grunn av reduserte eksportavgifter. Våre beregninger tilsier at dersom eksportverdien av norsk sjømat holdes konstant, og inntektene til Sjømatrådet derfor er lik, i årene

både målt i kostnader og ut fra organisasjonens formål. Innovasjon Norge bruker også store ressurser på profilering- og markedsføringsaktiviteter, der kostnadene i hovedsak er knyttet til «Visit Norway». Profilering- og markedsføringsarbeidet til «Visit Norway» utgjorde totalt 189 MNOK. «Export Norway» gjennomfører også enkelte profileringaktiviteter under paraplyen «Merkevaren Norge». Vi bemerker at ressursene som Innovasjon Norge bruker på markedsføring av Norge som reisemål er øremerkede midler til dette formålet.

Figur 7-1: Ressursbruk knyttet til profilering/markedsføring



Total ressursbruk: 535 MNOK

I tabellen nedenfor oppsummeres vurderingene av tjenestenes bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonalitet. Generelt er profilering og markedsføring aktiviteter som potensielt kommer mange bedrifter til gode, og som bedriftene opplever å ha stor nytte av. Det er aktiviteter som har høy grad av relevans med hensyn til internasjonalisering, men med varierende grad addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene.

fremover, vil reduksjonen i ressursbruk være på om lag 27 prosent innen profilering og markedsføring. Dette er en reduksjon på om lag 78 millioner kroner.

Tabell 7-1: Profilerings- og markedsføring – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
«Visit Norway»	Virkemidlet treffer først og fremst reiselivsnæringen	Effektevalueringer tyder på positive effekter, men usikkerhet knyttet til dimensjonering.	Markedsføring og profileringsaktiviteter rettet internasjonalt er i høyeste grad relevant med tanke på internasjonalisering av næringene.	Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høyere for små enn for store aktører.
«Export Norway»	Virkemiddelet treffer hele den eksportrettede delen av næringslivet.	Virkemidlet har ikke vært i bruk lenge nok til at effektene kan vurderes	Markedsføring og profileringsaktiviteter rettet internasjonalt er i høyeste grad relevant med tanke på internasjonalisering av næringene.	Virkemidlet har ikke vært i bruk lenge nok til at addisjonalitet kan vurderes
Utenriksstasjonene	Virkemiddelet treffer først og fremst bedrifter etablert ute.	Utenriksstasjonene besitter verdifulle ressurser, men effektene varierer med kvalitet på nettverk og motivasjon/interesse for arbeid med næringsfremme.	Markedsføring og profileringsaktiviteter rettet internasjonalt er i høyeste grad relevant med tanke på internasjonalisering av næringene.	Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høy.
Sjømatrådet	Virkemiddelet treffer hele den eksportrettede delen av fiskerinæringen.	Effektstudier viser positive effekter av arbeid på nærings lønnsomhet. Vurderinger av riktig dimensjonering varierer mellom ulike bedrifter.	Markedsføring og profileringsaktiviteter rettet internasjonalt er i høyeste grad relevant med tanke på internasjonalisering av næringene.	Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høyere for små enn for store aktører

Overlapp og samspill

Mellom utenriksstasjonene og de øvrige virkemiddelaktører er det liten grad av overlapp. Det er større likheter mellom Innovasjon Norges markedsføring gjennom «Visit Norway» og Sjømatrådets markedsføring av norsk sjømat. Sjømatrådets aktiviteter innen markedsføring av Norge som del av markedsføringen av norsk sjømat har også til dels overlappende formål som «Visit Norway». De skal begge frembringe positive assosiasjoner til Norge og norsk kvalitet. I tillegg kommer norske bedrifters egne markedsføringskampanjer. Innenfor både sjømat og reiseliv gjennomfører mange store bedrifter egne markedsføringskampanjer. Selv om disse kampanjene er mer rettet mot bedriftenes produkter enn næringen generelt, oppstår det positive eksternaliteter for mindre norske bedrifter knyttet til de store bedriftenes egne markedsføringskampanjer.

Fra et teoretisk perspektiv vil man forvente avtagende marginalnytte av økt markedsføring, gitt at produktene som markedsføres er nære substitutter. På grunn av metodiske utfordringer er det vanskelig å vurdere effektene av markedsføring med høy grad av presisjon og dermed utfordrende å vurdere om nivået på markedsføring er det rette. Tatt i betraktning at kompetansen og formålene med markedsføringen i Sjømatrådet og «Visit Norway» utviser klare fellestrekk, mener vi at det med stor sannsynlighet vil være effektivt å styrke samordningen i innsatsen fra Sjømatrådet og Innovasjon Norge.

Selv om Sjømatrådet og «Visit Norway» jobber for å markedsføre konkrete bransjer, er det er likevel grunnlag for å tro at det finnes en del effekter av arbeidet som utføres av aktørene, som også har nytte innenfor andre områder av norsk næringsliv. For eksempel i måten Sjømatrådet og Innovasjon Norge har valgt å fremheve generelle egenskaper ved Norge som nasjon og norsk levesett i kampanjer. Aspekter ved profileringsarbeidet til

aktører som Music Norway, DOGA, NORLA og Norsk filminstitutt ligner også på kampanjeinnholdet til Sjømatrådet og Innovasjon Norge, selv om de nevnte aktørene på kulturfeltet står for et mer beskjedent aktivitetsnivå. Dette betyr at det sannsynligvis er større deler av næringslivet som har nytte av ressursbruken i Sjømatrådet og «Visit Norway» enn næringene som i utgangspunktet er målgruppen for satsingene. Det innebærer også at det er en viss grad av overlapp i profilerings- og markedsføringsaktivitetene i det brede lag av virkemiddelaktører.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid med profilering- og markedsføring

Generelt er profilering og markedsføring i regi av det offentlige virkemiddelapparatet et effektivt virkemiddel for næringsfremme i utlandet. Både Sjømatrådet og Innovasjon Norge skal hindre underinvesteringer i et fellesgode, og sørge for at markedsføringen av de norske næringene skjer på en måte som utnytter næringenes samlede potensial for verdiskaping gjennom internasjonalisering. Vi stiller imidlertid spørsmål ved dimensjoneringen av aktivitetene.¹²¹

Det er utfordrende å vurdere hvorvidt profileringsaktiviteter og markedsføringskampanjer har mindre eller større effekt enn en annen. Det er også vanskelig å vurdere hvorvidt de strategiske valgene bak hvilket innhold og hvilken profil man skal markedsføre, er den mest optimale. Derfor er det knyttet stor usikkerhet til effektiviteten av Sjømatrådet og «Visit Norway» sin markedsføring. Sjømatrådet adresserer delvis denne utfordringen ved å bruke relativt store ressurser på å gjennomføre jevnlig økonomiske effektmålinger av sine kampanjer. Innovasjon Norges evaluerer også markedsføringsaktiviteter, men effektmålingene er heftet med betydelig usikkerhet.

Vår vurdering er at de positive effektene av Sjømatrådets profilerings- og markedsføringsaktiviteter er store og at en vesentlig ressursinnsats på markedsføring er en effektiv ressursbruk. Dersom man utelukkende tar hensyn til målsetninger om økt verdiskaping gjennom internasjonalisering er det likevel sannsynlig at profilerings- og markedsføringsaktiviteter på nivå med 2017-tallene kan dimensjoneres ned til fordel for andre aktiviteter. Nylige endringer innebærer at ressursbruk innenfor opphavsmarkedsføring av norsk sjømat vil falle. At nedskaleringen av aktivitetsnivået har kommet i samråd med næringen tyder på at optimal dimensjonering ikke ligger over nivået etter reduksjonen i avgiftsnivåer.¹²² At pelagisk fisk tilsynelatende ikke har samme nytte av markedsføringsaktiviteten til Sjømatrådet antyder at en ytterligere nedskalering av markedsføringsaktivitetene på pelagisk kan være et mulig tiltak for å oppnå en mer riktig dimensjonering av markedsføringen.¹²³

Funn i en pågående evaluering av effektene av «Visit Norway» sine kampanjer på norsk verdiskaping viser at det er mulig å knytte positive effekter til kampanjene, men at ressursinnsatsen sannsynligvis har små nettoeffekter målt i verdiskaping.¹²⁴ Utvikling innenfor nye kanaler for markedsføring bidrar til ytterligere usikkerhet knyttet til dimensjonering av ressursbruk på området. Gitt næringens eksportpotensial er det også rimelig at Sjømatrådet bruker mer penger på markedsføring enn «Visit Norway». Det kan også stilles spørsmål ved om «Visit Norway» treffer presist nok på formålet om å være en tjeneste til felles nytte for reiselivsnæringen. Riktig innretning av aktivitetene er også utfordrende på grunn av sterk konkurranse og interessekonflikter i reiselivsnæringen. Vi vurderer at en styrket tilknytning mellom «Visit Norway» og reiselivsnæringen gjennom økt grad av brukerfinansiering er en mulig løsning for å bedre avklare den riktige dimensjoneringen av «Visit Norway».

Utenriksstasjonene brukte 44 MNOK på profilering og markedsføring. Det er en viss usikkerhet knyttet til størrelsen på effektene utenriksstasjonenes arbeid med profilering gir til enkeltbedrifter, men det synes å være vesentlige forskjeller utenriksstasjoner imellom, avhengig av kvaliteten på deres nettverk og stasjonssjefens prioritering av næringsfremme. Vi finner at de fleste utenriksstasjonene jobber proaktivt med å profilere Norge

¹²¹ «Merkevaren Norge»-satsingen er holdt utenfor vurderingen. Satsningen har ikke pågått lenge nok til at vi har grunnlag for å vurdere effektene. Det bør imidlertid gjøres en evaluering av tjenesten når det har gått noe mer tid, for å vurdere om effektene står til kostnadene ved tiltaket.

¹²² Vi bemerker vi at det har kommet enkelte reaksjoner fra aktører i sildemarkedet og at effekten av kuttene ennå ikke er fullt ut realisert.

¹²³ Pelagisk sektor bidrar med om lag 6-7 prosent av markedsavgiften i perioden 2017-2019

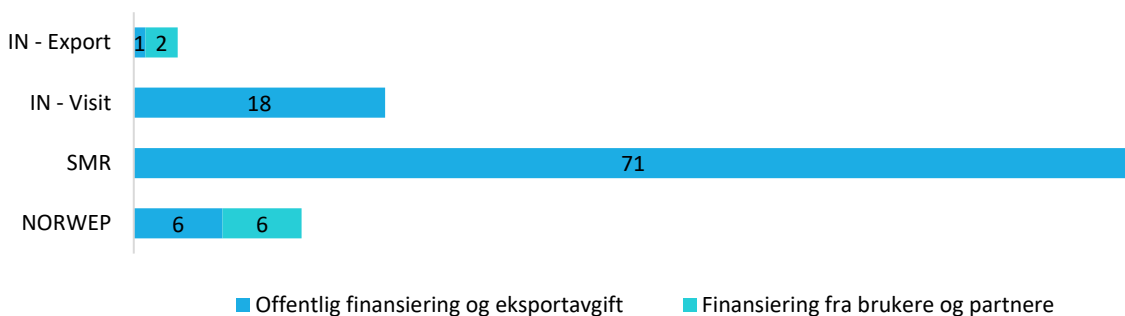
¹²⁴ Samfunnsøkonomisk Analyse AS utgir snart en rapport om «Visit Norway» sine markedsføringsaktiviteter.

gjennom ulike kanaler, men at det er en del variasjon i hvor aktivt hver stasjon promoterer norske næringslivsinteresser spesielt. Samlet tyder våre funn på at profileringsarbeid ved utenriksstasjonene har størst effekter i markeder hvor andre deler av apparatet også er til stede, eller hvor næringslivet selv har en aktiv tilstedeværelse eller interesse. Effektene av profileringsarbeid i mindre betydningsfulle geografiske markeder fremstår som vesentlig mindre. Vi vurderer av den grunn at det kan være effektivt å nedskalere ressursbruken innen aktiviteten innen profilering ved de minste utestasjonene, men det er gitt en løsning der Innovasjon Norge i større grad kan bistå utenriksstasjonene når det oppstår markedsmuligheter.

7.2.2 Effektiv ressursbruk innen markedsanalyser og statistikk for NORWEP og Sjømatrådet

Samlet ressursbruk på markedsanalyser og statistikk er var i 2017 på 104 MNOK. Ressursbruken utgjør dermed en vesentlig mindre del enn aktiviteter innen profilering og markedsføring. Både NORWEP og Sjømatrådet prioriterer derimot utarbeidelse av markedsrapporter, og bruker en vesentlig andel av sine individuelle budsjetter på disse analysene.

Figur 7-2: Ressursbruk knyttet til markedsanalyser og statistikk



Total ressursbruk: 104 MNOK

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingene av tjenestenes bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonalitet fra kapittel 6. Det er store variasjoner både i bruk av tjenestene, og i vurderingen av tjenestenes nytte. Relevansen til markedsrapporter og analyser generelt er høy, men hvorvidt innholdet i markedsrapportene og analysene som virkemiddelaktørene produserer har en direkte relevans for bedriftenes internasjonalisering varierer. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene er størst for de små og mellomstore bedriftene.

Tabell 7-2: Markedsanalyser og statistikk – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
Innovasjon Norge	Tjenestene benyttes aktivt av få bedrifter.	Bedriftene ser ut til å ha begrenset nytte av tjenestene.	Rapportene bedriftene får tilgang på er av mer generell karakter og har mindre direkte relevans for internasjonalisering	Lite som skiller fra innholdet i kommersielle tilbud. Liten grad av addisjonalitet knyttet til effektene.
NORWEP	Tjenestene brukes av en vesentlig del av målgruppen.	Bedriftene som tar i bruk rapportene er tilfredse med kvaliteten. Direkte effekter for små- og mellomstore bedrifter	Høy grad av relevans for bedrifter som bruker analysene til strategiske prioriteringer. Lavere relevans for øvrige brukere av rapportene	Effekter først og fremst for små- og mellomstore bedrifter. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er relativt store.
Sjømatrådet	Tjenestene brukes bare av deler av målgruppen.	Bedriftene som tar i bruk tjenestene ser ut til å være tilfredse med kvaliteten.	Informasjon brukes som underlag til strategiske beslutninger. Høy grad av relevans	Effekter for både store og små bedrifter. Graden av addisjonalitet er størst for de mindre bedriftene.

Overlapp og samspill

Det er ingen overlapp verken i kompetansen som kreves for å utarbeide de ulike aktørenes leveranser, eller blant bedriftene som tar leveransene i bruk.

Arbeidet Sjømatrådet og NORWEP gjør med markedsanalyser og statistikk er viktig for andre deler av deres virksomhet. For NORWEP er det et viktig samspill mellom rådgivningstjenestene og markedsanalysene. For Sjømatrådet er analysene av betydning for rådgivningstjenestene, men særlig for arbeidet med å utarbeide treffsikre markedsføringskampanjer. Analyser som «Visit Norway» utarbeider er også i vesentlig grad input til deres markedsføringsaktiviteter.

Sjømatrådet og NORWEP sitt arbeid med markedsinnsikt har også positive virkninger for NFD og OED. Det er gunstig at departementene mottar pålitelig informasjon om de to viktigste eksportnæringene til Norge i forbindelse med å legge gode lage strategier og forbedre styringen av næringspolitikken i Norge. Dersom markedsrapportene ikke ble produsert av virkemiddelaktørene, vil denne kunnskapen sannsynligvis måtte erstattes med andre informasjonskilder for departementene. Dette er en tilleggseffekt som ikke fremkommer av vurderingene i tabellen over.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid med markedsanalyser og statistikk

Markedsanalyser og statistikk skal dekke bedriftenes behov for oppdatert og pålitelig informasjon om relevante markeder og prosjekter. Denne typen informasjon er viktig for bedriftenes strategiske disponeringer, og har dermed potensial for å virke direkte på bedriftenes beslutninger med hensyn til internasjonale satsinger.

Vi vurderer at effektiviteten til NORWEP sitt arbeid innen markedsanalyser og statistikk er noe høyere enn tilsvarende aktiviteter hos Sjømatrådet. Det som skiller NORWEP og Sjømatrådets tjenester er ressursbruken. Sjømatrådet bruker vesentlig mer ressurser enn NORWEP på markedsanalyser og statistikk. Likevel er bruken, effektene og graden av addisjonalitet knyttet til effektene relativt lik for de to aktørenes analyser. I perioden mars 2017 til november 2018 var det 205 bedrifter som tok i bruk tjenesten til Sjømatrådet, mens 199 av NORWEPs partnere har tatt i bruk markedsrapportene.¹²⁵ Sjømatrådet erkjenner selv at bruken av analysene er mindre enn hva den burde være, men hevder at bruken stadig er økende. Å gjennomføre tiltak for å få flere til å ta i bruk analysene i sitt internasjonaliseringsarbeid kunne fremmet effektiviteten til tjenesten.

¹²⁵. I tilfredshetsundersøkelsen fra 2017 sa 82 prosent at de hadde lastet ned markedsrapporter de siste 12 måneder. NORWEP hadde 249 partnere ved utgangen av 2017. 82 prosent av 249 er 199.

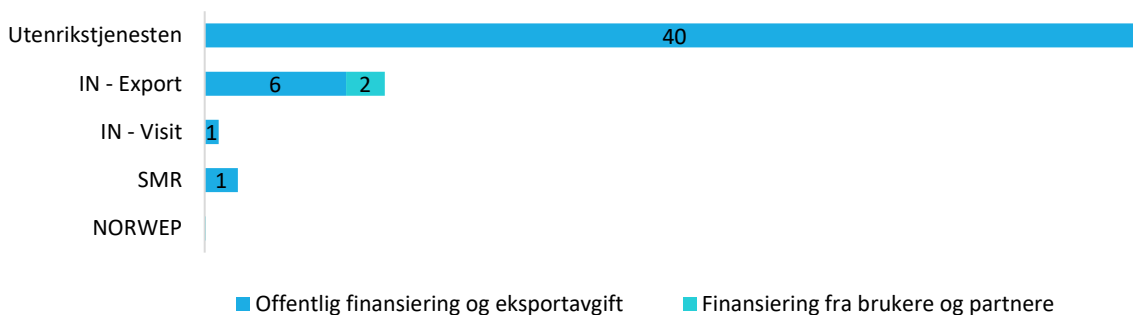
Innovasjon Norges arbeid under tjenestekategorien *Markedsanalyser og statistikk* inkluderer hovedsakelig rapporter som utarbeides til input i markedsføringsaktivitetene til «Visit Norway», se ellers diskusjonen av profilering og markedsføring. Enkelte andre rapporter utarbeides for reiselivsnæringen, i tillegg utarbeider «Export Norway» enkelte bloggposter som skal være til inspirasjon for markedsmuligheter i utlandet for norsk næringsliv. Effektiviteten til markedsanalysene som skal være til nytte for bedriftene vurderes som lav. Det skyldes varierende grad av bruk, nytte, relevans og addisjonaltet. Innovasjon Norges analyser brukes heller ikke aktivt av departementer eller andre aktører utenfor norsk næringsliv, slik tilfellet er med analysene til både NORWEP og Sjømatrådet.

Innovasjon Norge oppgir å ha nedskalert aktiviteter knyttet til markedsanalyser og statistikk de seneste årene som følge av manglende bruk og nytte. Vår vurdering er at de resterende ressursene som Innovasjon Norge bruker på dette arbeidet har en bedre alternativ anvendelse og sannsynligvis kan frigjøres.

7.2.3 Høy grad av addisjonaltet innen delegasjonsbesøk, men potensial for å styrke effekter

Med delegasjonsbesøk menes her norske statsbesøk til utlandet¹²⁶, statsministerbesøk, kronprinsparets og regjeringsmedlemmers offisielle besøk, statssekretærbesøk og egne næringslivsdelegasjoner. Vår omtale av delegasjonsbesøk gjelder besøk der næringslivsprogram inngår i programmet i utlandet.

Figur 7-3: Ressursbruk knyttet til delegasjonsbesøk



Total ressursbruk: 50 MNOK

Innen delegasjonsbesøk er det utenriktjenesten som har de største kostnadene på 40 MNOK, deretter Innovasjon Norge med 9 MNOK. Med tanke på at Innovasjon Norge er handelsavdelingen/handelattachéen til utenriksstasjonen i mange land, er Innovasjon Norge ofte tett involvert i gjennomføringen av delegasjoner.

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingene av tjenestenes bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonaltet fra kapittel 6.

¹²⁶ Definisjon av statsbesøk: <https://www.kongehuset.no/seksjon.html?tid=87933&sek=26964>

Tabell 7-3: Delegasjonsbesøk – Oppsummering av effekter¹²⁷

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
Utenriksstasjonene/ Innovasjon Norge	De direkte brukerne er bedrifter som deltar på delegasjonsbesøk.	Bedriftene som deltar opplever begrenset nytte. Nytteeffekter oppstår også for bedrifter som ikke deltar som følge av generell profilering av Norge.	Delegasjonsbesøk er potensielt svært relevant med tanke på internasjonalisering av næringene.	Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høy. Det finnes ingen erstatning til delegasjonsbesøk som kan dekkes av private aktører

Overlapp og samspill

Det er lite overlapp mellom virkemiddelaktørene i utlandet knyttet til hvert enkelt delegasjonsbesøk. Et godt samspill mellom utenriksstasjonene og Innovasjon Norges utekontorer bidrar til at arbeidet er omforent.

Vi finner derimot at svak samordning på departementsnivå i planleggingen av delegasjonsbesøk bidrar til ineffektiv ressursbruk i det operative leddet. Vi er kjent med at det er en problemstilling at ulike statssekretærer ved ulike departementer har besøkt samme utekontor og utenriksstasjon på svært kort varsel og med kort mellomrom. Når dette skjer trekker utenriksstasjonene og Innovasjon Norges utekontorer på de samme utenlandske nettverkene. Det medfører både slitasje på deres nettverk i utlandet, og får norske myndigheter til å fremstå som uprofesjonelle og lite koordinerte.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid innen delegasjoner

Delegasjonsbesøk er både en form for profilering/merkevarebygging og en anledning for enkeltbedrifter til å komme i kontakt med potensielle kunder og relevante myndigheter i det aktuelle markedet.

Profileringselementet av Norge som nasjon er et gode som i prinsippet kan være til nytte for alle bedrifter med interesse for det aktuelle markedet. Antall bedrifter som kan bruke delegasjonsbesøk til å skaffe kontakter er begrenset til antallet bedrifter som kan være representert i delegasjonene.

Det finnes videre ingen erstatning til et offisielt delegasjonsbesøk som kan dekkes av private aktører. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av delegasjonsbesøk er derfor høy. Når det gjelder bedriftenes nytte, så opplever bedriftene at statsbesøk og besøk fra regjeringsmedlemmer er en potensielt viktig døråpner inn i nye markeder. Bedriftene vurderer at den praktiske gjennomføringen av besøkene i stor grad er tilfredsstillende.

Ineffektiviteten ved delegasjonsbesøk er knyttet til planleggingen av delegasjoner. Det norske næringslivet opplever at delegasjonsbesøkene har for liten grad av relevans for næringsfremme. Flere bedrifter stiller også spørsmål ved utvalget av bedrifter som deltar på delegasjonsbesøk og er ikke like involvert i planleggingsprosessen som de ønsker. Den direkte avkastningen på økt verdiskaping av planlagte kundemøter ved delegasjonsbesøk fremstår også som å være lav Disse forholdene bidrar til å redusere vurderingen av effektiviteten ved delegasjonsbesøk holdt opp mot formålet om økt internasjonalisering. Nyten av delegasjonsbesøk er samtidig langsiktige, ved at vedlikehold og etablering av handelsforbindelser har positive effekter på norsk verdiskaping gjennom internasjonalisering på lengre sikt.

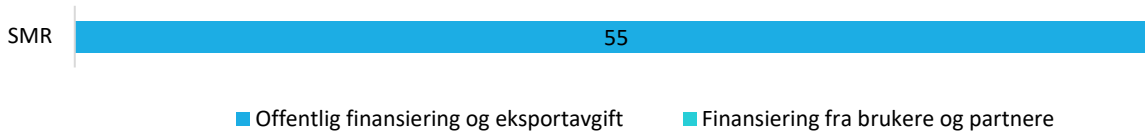
Samlet vurderer vi at det er et stort potensial for å styrke effektiviteten ved bruk av delegasjonsbesøk for næringsfremme. Slike tiltak vil være avhengige av bedre samordning og mer felles planlegging og informasjonsutveksling på departementsnivå.

¹²⁷ Ettersom delegasjonsbesøk i stor grad skjer i samarbeid mellom utenriksstasjoner og Innovasjon Norges utekontorer er det lite hensiktsmessig å skjematisk skille mellom bruk, nytte, relevans og addisjonalitet for de to aktørene. Vurderingene våre gjelder samtlige delegasjonsbesøk som definert over.

7.2.4 Sjømatrådets ressursbruk innen beredskap, omdømmesikring og markedstilgang er effektiv

Innen beredskap, omdømmesikring og markedstilgang er det kun Sjømatrådet som har aktiviteter. Ressursene brukt på disse aktivitetene (55 MNOK) er til gjengjeld nokså store.

Figur 7-4: Ressursbruk knyttet til problemløsning, omdømmesikring og markedstilgang



Total ressursbruk: 55 MNOK

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingene av tjenestenes bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonalitet fra kapittel 6. Sjømatrådets arbeid innenfor omdømmesikring/beredskap og markedsadgang oppleves i all hovedsak som positivt blant bedriftene vi har vært i kontakt med. Arbeidet gir nytte for en stor del av produsentene i bransjen, og mye av dette arbeidet er tilnærmet umulig for hver bedrift å gjøre selv.

Tabell 7-4: Beredskap, omdømmesikring og markedstilgang – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
SMR	Arbeidet er relevant for hele den eksportrettede delen av fiskerinæringen.	Bedriftenes vurderinger tyder på at arbeidet er blant det viktigste som gjøres for å støtte næringen.	Arbeidet er direkte relevant for å fremme internasjonalisering av næringen.	Nytten av arbeidet kan vanskelig gjenskapes av andre aktører i fravær av Sjømatrådet.

Overlapp og samspill

Sjømatrådets arbeid med omdømmesikring skjer ofte i samspill med de andre virkemiddelaktørene i utlandet og spesielt utenriksstasjonene. I tilfeller der norsk sjømatbransje opplever omdømmeutfordringer benytter Sjømatrådet seg eksempelvis av rollen til ambassadøren for å få tilgang til relevante nettverk. Utenriksstasjonene er derfor en indirekte effekt på Sjømatrådets arbeid.¹²⁸

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid med beredskap, omdømmesikring og markedstilgang

Vår vurdering er at Sjømatrådets ressurser brukt på beredskap, omdømmesikring og markedstilgang effektivt fremmer verdiskaping gjennom internasjonalisering. Tjenesten er et fellesgode som har stor nytte for sjømatbransjen. Effektene av arbeidet ville også vært nærmest umulig å gjenskape på privat initiativ. Videre er det langsiktige effekter av arbeidet ved at de moderate ressursene som brukes, kan forhindre store og nokså langvarige nedganger i eksportvolum fra Norge innen sjømatbransjen.

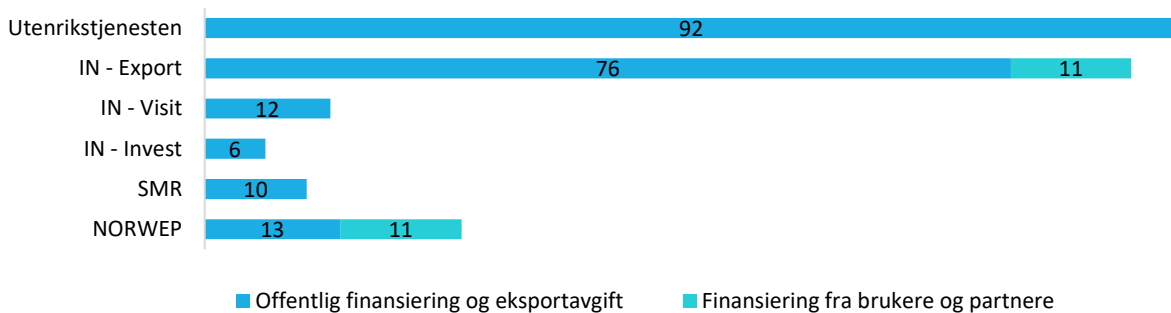
7.2.5 Bransjespesifikk kompetanse er en forutsetning for effektive rådgivningstjenester

Samlet er ressursbruken innen rådgiving i overkant av 231 millioner kroner. Dette utgjør en betydelig del av ressursbruken innen næringsfremme i utlandet. Fellesnevneren for tjenestene er at de leveres på etterspørsel fra bedriftene. Det er tjenester virkemiddelaktørene rigger seg for å kunne levere gjennom strategiarbeid,

¹²⁸ Utenriksstasjonens arbeid innen problemløsning omtales under «Problemløsning til enkeltbedrifter» nedenfor.

koordinering og vedlikehold av stedlige ressurser, men som vanskelig lar seg konkretisere i forkant, for eksempel i virksomhetsplaner.

Figur 7-5: Ressursbruk knyttet til rådgivning



Total ressursbruk: 231 MNOK

Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av rådgivingstjenestene. Bedriftene er gjennomgående tilfredse med rådgivingstjenestene til de to bransjespesifikke organisasjonene. Bedriftene er også i hovedsak tilfreds med kvaliteten på tjenestene fra utenriksstasjonene og Innovasjon Norge, men tilbakemeldingene er noe mer varierte. Rådgivning er videre en tjeneste med direkte effekter for bedriftenes internasjonalisering. Relevansen til tjenestene vurderes derfor som høy. Graden av addisjonaliteten knyttet til effektene er generelt stor for de små- og mellomstore bedriftene og lav for de store bedriftene. Unntaket er utenriktjenestens rolle som døråpner. Effektene av denne tjenesten ville vært vanskelig å gjenskape i en ren markedsløsning.

Tabell 7-5: Rådgivning – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
Export Norway	Tilgjengelig for alle, brukes først og fremst av SMB-er	Vurderes i hovedsak som nyttig, særlig handelstekniske råd. Ikke alltid nyttige som strategiske sparringspartnere.	Leveres i utlandet ved etterspørsel fra bedriftene. Høy grad av relevans med hensyn til mål om økt internasjonalisering.	Effekter først og fremst for SMB-er. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er middels til høy.
Visit Norway	Tilfredsstillende omfang med hensyn til ressursbruk.	Rådgivningstjenestene oppfattes som nyttige, men med noe varierende oppfatninger.	Leveres i utlandet ved etterspørsel fra bedriftene og destinasjonsselskaper. Høy grad av relevans med hensyn til mål om økt internasjonalisering.	Informasjonsgrunnlaget er for lite til at addisjonalitet kan vurderes.
Invest in Norway	Virkemiddelet treffer hele den eksportrettede delen av næringslivet.	Omfanget av tjenesten har hittil vært for lite at nytte kan vurderes.	Tjenester som stimulerer til økte internasjonale investeringer er i høyeste relevant.	Informasjonsgrunnlaget er for lite til at addisjonalitet kan vurderes.
Utenriksstasjonene	Tilgjengelig for alle, brukes først og fremst av større bedrifter	Døråpnerfunksjon anses svært nyttig. Kvalitet på andre former for rådgivning lider delvis av mangel på relevant kompetanse innenfor enkeltbransjer og forretningsområder.	Leveres i utlandet ved etterspørsel fra bedriftene. Høy grad av relevans med hensyn til mål om økt internasjonalisering.	Utenriksstasjonenes rolle som døråpner ville vært vanskelig å gjenskape for andre. Høy grad av addisjonalitet knyttet til effektene.
Sjømatrådet	Tilgjengelig for alle, brukes mest av de som skal inn i et nytt marked	Rådgivningstjenestene oppfattes som nyttige.	Leveres i utlandet ved etterspørsel fra bedriftene. Høy grad av relevans med hensyn til mål om økt internasjonalisering.	Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høyere for små enn for store bedrifter.
NORWEP	Brukes både av store og små partnere.	Brukerne oppfatter rådgivningen som svært nyttig.	Leveres i utlandet ved etterspørsel fra bedriftene. Høy grad av relevans med hensyn til mål om økt internasjonalisering.	Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er høyere for små enn for store bedrifter.

Overlapp og samspill

Kompetansekartleggingen har avdekket at Innovasjon Norge har dels overlappende kompetanse med både Sjømatrådet og NORWEP i flere markeder.

Av de åtte byene hvor vi kartla kompetansen til virkemiddelapparatet var både NORWEP og Innovasjon Norge tilstede i fire av byene. Graden av overlapp i kompetanse er størst i Rio de Janeiro og Houston. Dette er viktige byer for norsk olje- og gassnæring, hvor både NORWEP og Innovasjon Norge har rådgivere med bakgrunn fra olje- og gassbransjen. I prinsippet har organisasjonene ulike målgrupper. NORWEP jobber for sine partnere, som typisk er mer etablerte selskaper, mens Innovasjon Norge jobber mer for mindre bedrifter som enda ikke har kommersialisert sin teknologi. Mens enkelte bedrifter vil ha mest nytte av Innovasjon Norges tjenester, er

det andre som vil ha mer nytte av NORWEP. I praksis oppleves det likevel å være en viss grad av konkurranse om bedriftenes oppmerksomhet både i Rio de Janeiro og Houston. Konsekvensene av dette er at NORWEP og Innovasjon Norge kan ende opp med å trekke på de samme ressurser i aktuelle selskap. Det kan også være forvirrende for bedriftene hvem de skal henvende seg til. I byer som Beijing og Hamburg er rollefordelingen mellom NORWEP og Innovasjon Norge tydeligere. Med tanke på de varierende tilbakemeldingene om overlapp og samarbeid, kan et tiltak være å bruke enkelte utemarkeder som bakgrunn for en beskrivelse av «beste praksis» for å stryke effektiviteten.

Innovasjon Norge og Sjømatrådet er begge tilstede i tre av byene: Tokyo, Hamburg og Rio. Overlapp i kompetanse er ikke i like stor grad relatert til overlappende tjenesteleveranser på samme måte som NORWEP og Innovasjon Norge. Overlapp innen sjømatområdet er i større grad knyttet til en viss kompetansedublering innen markedsførings- og profileringsaktiviteter. I disse byene varierer også graden av koordinering, men Tokyo virker å ha et særlig godt samarbeid. Som nevnt er et relevant tiltak å utarbeide en beskrivelse av «beste praksis» for å stryke effektiviteten.

Utenriksstasjonene som er alene i et marked er i stor grad avhengig av samspill med det øvrige virkemiddelapparatet om aktiviteter knyttet til næringsfremme. Som kompetansekartleggingen har avdekket er det eksempler på at dette samspillet ikke fungerer optimalt. Manglende samarbeid har konsekvenser ikke bare for rådgivningen utenriksstasjonene kan tilby, men også for øvrige tjenester relatert til næringsfremme i utlandet.

Foruten samspill mellom virkemiddelaktørene, er også avhengigheter mellom rådgivningstjenestene og andre deler av virkemiddelaktørenes tjenestetilbud. For NORWEP spesielt er det et viktig samspill mellom rådgiverne og markedsanalysene. Rådgiverne bidrar med informasjon til analysene, og bruker samtidig analysene som bakgrunn for å utvikle sine rådgivningstjenester. For Sjømatrådet er rådgivningstjenestene i stor grad basert på deres arbeid med markedsanalyser og statistikk og beredskap, omdømmesikring og markedstilgang.

I tillegg til å bidra internt, brukes også virkemiddelaktørene som rådgivere til departementene. OED bruker NORWEP som rådgiver ved behov, noe som potensielt har en verdi i form av en mer målrettet energipolitikk. Det samme gjelder for Sjømatrådet som bistår NFD med informasjon om eksport av sjømat, som blant annet brukes i forbindelse med dialog med Storbritannia om nye handelsavtaler knyttet til Brexit.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets rådgivningstjenester

Både NORWEP og Sjømatrådet leverer tjenester til to viktige eksportnæringer. Ressursbruken på tjenestene sett opp mot verdiskapingspotensialet i de to næringene er lav. Bedriftene opplever de to rådgivningstjenestene som svært nyttige, og graden av addisjonalitet knyttet til effektene av tjenestene vurderes som høy for de små- og store bedriftene.

Vi vurderer at effektiviteten til NORWEPs rådgivningstjenester er større enn Sjømatrådet, til tross for en høyere kostnad, selv etter brukerbetaling. NORWEP yter en type rådgivning som i større grad er knyttet til å sette bedrifter i kontakt med relevante aktører i utenlandsmarkedet. Dette har høy grad av relevans med hensyn til internasjonalisering. Sjømatrådet har ikke rådgivningstjenester til enkeltbedrifter som en prioritert tjeneste, men deler informasjon med bedrifter som tar kontakt. Mens rådgivning er en av NORWEPs viktigste tjenesteleveranser, gjøres det mer som et residual til øvrige aktiviteter i Sjømatrådet. I større grad enn for Sjømatrådet har NORWEPs rådgivning betydning også for kvaliteten til andre tjenester. I tillegg er både omfanget av tjenester som leveres og verdiskapingspotensialet til bedriftene som benytter rådgivningstjenestene større for NORWEP.

Tidligere i rapporten har vi introdusert et skille mellom praktisk assistanse og strategisk sparring. Innovasjon Norges utfordring er at de i prinsippet skal yte både praktisk assistanse og strategisk sparring til bedrifter innenfor alle bransjer. Når det gjelder den praktiske assistansen opplever bedriftene at dette gir stor nytte. Bedrifter opplever utfordringer knyttet til å orientere seg om handelstekniske forhold, samt lands forretningskultur og språk. Tilbakemeldingene på den strategiske sparringen er også i hovedsak god, men det er flere innvendinger til kvaliteten på tjenestene enn for de bransjespesifikke virkemiddelaktørene. For å være en god strategisk sparringspartner, kreves et godt nettverk og en grundig bransjekompetanse. Vi har kartlagt

kompetansen Innovasjon Norge har tilgjengelig ved flere utekontorer, og finner ikke grunnlag for å hevde at ansatte ved kontorene ikke har relevant kompetanse og erfaring til å yte gode rådgivningstjenester til bedriftene.¹²⁹ Variasjonen i nytten av strategisk sparring virker å ha bakgrunn i at Innovasjon Norge har et stort ansvarsområde og ikke har ressurser til å tilegne seg dybdekompetanse om alle aktuelle markeder.

Rangeringen av utenriksstasjonens rådgivning maskerer i likhet med Innovasjon Norge, nyanser ved effektene til de ulike tjenester som utenriksstasjonene tilbyr. Den mest effektive ressursbruken av alle rådgivningstjenester er knyttet til utenriksstasjonenes døråpnerfunksjon som fremstår som et svært effektivt virkemiddel for næringsfremme. Effektene av utenriksstasjonenes mer generelle råd er derimot mer begrenset. Kvaliteten på rådgivningstjenester varierer mellom utekontorer, som skyldes varierende grad av kapasitet og kompetanse.

Vår vurdering er at det er behov for en forventningsstyring av norske bedrifter med tanke på innholdet i Innovasjon Norges tjenester, spesielt ved utekontorene. Parallelt ser vi behov for enda tydeligere kommunikasjon av prioriteringer av ressursinnsatsen hos Innovasjon Norge. Delvis urealistiske forventninger fra norske bedrifter og delvis utydelig kommunikasjon fra Innovasjon Norge virker å svekke både den opplevde og den faktiske effektiviteten til Innovasjon Norges rådgivningstjenester. For å styrke effektiviteten i tjenestene kan det gjøres tiltak for å bedre både kommunikasjonen og prioriteringene innen tjenestespekter og bransjer for Innovasjon Norges utekontorer. For å styrke kvaliteten på rådgivningstjenestene er det aktuelt å øke andelen brukerfinansiering for å i større grad markedsrette rådgivningstilbudet til Innovasjon Norge.

Det er også andre tiltak som kan gjøre rådgivningstjenestene til virkemiddelapparatet mer effektive. Der det er flere aktører tilstede, og jobber mot samme bransje, slik tilfellet er i for eksempel Houston og Rio, er det kostnader knyttet til vedlikehold av nettverk og koordinering aktørene imellom som man ville unngått om det kun var én aktør tilstede. Å overlate hele markedet til enten NORWEP eller Innovasjon Norge antas imidlertid ikke å bedre effektiviteten til tjenestene. Det ville spart kostnader, men også i vesentlig grad redusert de positive effektene. Innovasjon Norge har ikke det nødvendige nettverket for å betjene de større selskapene, og NORWEP har ikke den samme bredden i tjenestetilbudet til de små. Tilsvarende vurderinger gjelder Sjømatrådet og Innovasjon Norge, der Innovasjon Norge skal bistå enkeltbedrifter, mens Sjømatrådet skal arbeide for bransjen i sin helhet. For å bedre effektiviteten behøves det en tydeligere rollefordeling aktørene imellom i enkelte markeder. Dette vil dels være oppgave for hovedkontorene, og dels er det ansvaret til de lokale Team Norway-representanter å sørge for å etablere en beste-praksis for Team Norway-samarbeid.

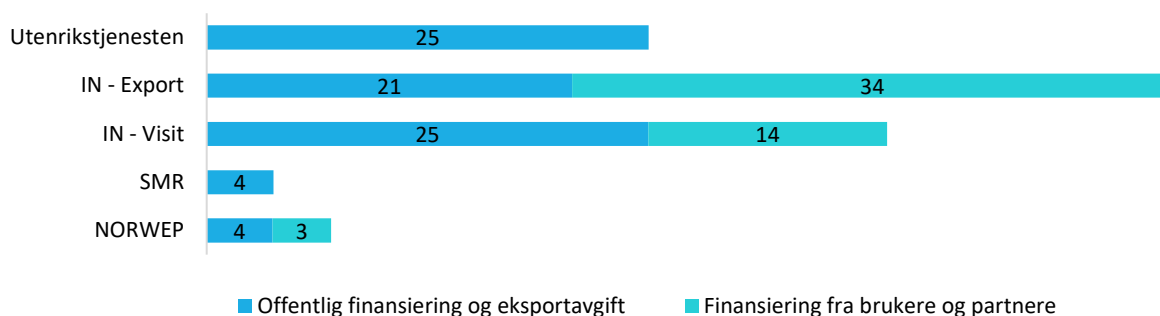
7.2.6 Arrangementer og messer er effektive nettverksarenaer

Samlet ressursbruk i virkemiddelapparatet innenfor denne kategorien er 129 millioner kroner, hvorav brukerbetalingen utgjør 39 prosent. Ressursbruken favner aktiviteter som det å fasilitere deltakelse på messer, arrangere seminarer og konferanser, bidra med innhold på arrangementer og fasilitere kundekontakt for bedriftene i forbindelse med arrangementene. Det er Innovasjon Norge og utenriksstasjonene som har de største kostnadene. Kostnadene til Innovasjon Norge er i all hovedsak knyttet til messer, dette gjelder både «Export Norway» og «Visit Norway». Siden de to enhetens aktiviteter er relativt like, omtales de begge som Innovasjon Norge i det videre.

Utenriksstasjonene jobber ikke for enkeltbedrifters deltakelse på messer, men holder ofte mottagelser for blant annet messedeltakere i samarbeid med andre virkemiddelaktører. Gjennom året har også utenriksstasjonene andre arrangementer. Sjømatrådet og NORWEP bruker nokså lite ressurser på arrangementer og messer, men også de fasiliterer deltakelse på messer, holder arrangementer og bidrar aktivt til kundekontakt for bedriftene i forbindelse med arrangementene.

¹²⁹ Disse byene er Beijing, Tokyo, Hamburg, Rio de Janeiro, Houston og Cape Town.

Figur 7-6: Ressursbruk knyttet til å arrangere og/eller delta på arrangementer/messer



Total ressursbruk: 129 MNOK

Tabellen nedenfor oppsummerer vår vurdering av å arrangere og/eller delta på arrangementer/messer. Bedriftene er stort sett tilfredse med tjenestene som ytes av virkemiddelaktørene. Arrangementer og messer er videre en tjeneste med direkte effekter for bedriftenes internasjonalisering. Relevansen til tjenestene vurderes derfor som høy. Graden av addisjonaliteten knyttet til effektene er generelt stor for de små- og mellomstore bedriftene og lav for de store bedriftene.

Tabell 7-6: Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
Innovasjon Norge	347 bedrifter på messer, 300-350 bedrifter ved arrangement ved utekontorene.	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Varieser avhengig av om nettverk eller kundekontakt er primærmålsettingen	Middels grad av addisjonalitet knyttet til effektene. Høyest grad av addisjonalitet for mindre bedrifter, særlig ved fasilitering av B2B møter
Utenriksstasjonene	Et betydelig antall arrangementer i løpet av et år. Treffer bedrifter på besøk eller de som er tilstede i markedet	Arrangementene har særlig effekt i afrikanske og asiatiske markeder der koblingen mellom næringsliv og politikk er tett. I mer velutviklede markeder er arrangementene mindre viktige med tanke på å bidra til økt internasjonalisering	Relevansen varierer med arrangementenes betydning for å etablere relasjoner i det stedlige markedet.	Effekter er ofte resultat av Utenriksstasjonenes status, som er vanskelig å gjenskape for andre aktører. Høy grad av addisjonalitet knyttet til effektene.
Sjømatrådet	Deltok på 11 messer, dels som representant for hele næringen, og dels som fasilitator.	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Varieser avhengig av om nettverk eller kundekontakt er primærmålsettingen	Middels grad av addisjonalitet knyttet til effekter av arrangementene.
NORWEP	32 arrangementer for i alt 2610 personer, hvorav 868 var fra partnerbedrifter	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Varieser avhengig av om nettverk eller kundekontakt er primærmålsettingen	Middels grad av addisjonalitet knyttet til effekter av arrangementene.

Overlapp og samspill

Som kompetansekartleggingen har avdekket er Innovasjon Norge tilstede i enkelte byer med dels samme kompetanse som både Sjømatrådet og NORWEP. Denne formen for overlapp har potensielle konsekvenser for

effektiviteten til flerbedriftsprogrammene og rådgivningstjenestene, men når det gjelder større arrangementer og messer virker samarbeidet mellom virkemiddelaktørene å være bra. Vi har ikke informasjon som tilsier at virkemiddelaktørene legger konkurrerende arrangementer nært i tid, eller konkurrerer om å tilby bedriftene de samme tjenester ved messer. Vi har imidlertid flere eksempler på at Team Norway jobber sammen for å skape best mulige arrangementer. Rio Oil & Gas, som ble avholdt i perioden 24-27 september, er en kombinert messe og konferanse, og et nylig eksempel på Team Norway samarbeid. Under messen hadde Innovasjon Norge ansvar for den norske paviljongen, mens NORWEP hadde ansvar for innholdet til et arrangement om Digital transformasjon innenfor olje- og gassnæringen.

Som i eksemplet med Rio Oil & Gas spiller ofte utenriksstasjonene en viktig rolle i forbindelse med arrangementer og messer som de øvrige virkemiddelaktører står ansvarlige for. Stasjonene kan typisk arrangere mottagelser for bedrifter og potensielt også deres kunder. I mange markeder understreker i derimot at Innovasjon Norge handelsavdelingen/handelsattachée ved utenriksstasjonen og utenriksstjenesten overlater planlegging og fasilitering av arrangementer til Innovasjon Norge. Vår vurdering er at i arbeidet med messer, seminarer og konferanser sørger samspillet i Team Norway til at man unngår konkurrerende seminarer, konferanser og messer, samt et overlappende tjenestetilbud. Isteden bidrar samarbeidet til å løfte kvaliteten på arrangementene.

I tillegg til at virkemiddelaktørene påvirker hverandres tjenester gjennom arbeidet med messer og andre arrangementer, er arbeidet et viktig bidrag til virkemiddelaktørenes øvrige tjenesteproduksjon. For utenriksstasjonene har arrangementene til dels en funksjon som generell profilering av Norge og norsk næringsliv. Dels er det også en anledning for stasjonssjefene til å bygge nettverk. Kvaliteten på stasjonssjefens nettverk er videre en av de viktigste forklaringsfaktorer på nytten utenriksstasjonene kan gi næringslivet. Også andre virkemiddelaktører vil ha nytte av arrangementene som en nettverksarena. For NORWEP er arrangementene også en måte å promotere organisasjonen til potensielt nye partnere.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid med å arrangere og/eller delta på arrangementer/messer

Samlet vurderer vi at effektiviteten til NORWEP er noe høyere enn Sjømatrådet. Ressursbruken til NORWEP er noe høyere, men de deltar på et større antall arrangementer, betjener en næring med et større verdiskapingspotensial og jobber mer aktivt med å sette bedrifter i kontakt med potensielle kunder enn det Sjømatrådet gjør. Aktive initiativ til kundekontakt har en mer direkte effekt på verdiskaping gjennom internasjonalisering enn det å fasilitere deltakelse alene.

Utenriksstasjonene bruker vesentlig mer ressurser enn både NORWEP og Sjømatrådet. Det stilles derfor strengere krav til effektene av tjenestene, og gjennomgangen har avdekket at arrangementenes grad av relevans knyttet til internasjonalisering varierer fra å være helt avgjørende for bedriftens internasjonalisering til å være interessante, men uten reell betydning for bedriftens internasjonalisering. En tilleggsdimensjon ved utenriksstasjonenes arrangementer er deres rolle som en arena for å profilere Norge og norsk næringsliv generelt. Ressursbruken er derfor mer effektiv enn hva som fremkommer av en nytte-kost vurdering basert utelukkende på deltakernes tilbakemeldinger.

Innovasjon Norge har en vesentlig høyere ressursbruk enn utenriksstasjonene, men omfanget av deres aktivitet er også betydelig større. Når vi vurderer at det offentlige virkemiddelapparatet får relativt sett mindre igjen i verdiskaping gjennom internasjonalisering per krone brukt på Innovasjon Norges tjenester, så skyldes det at Innovasjon Norge i stor grad bistår SMB-er som utgjør et mindre eksportpotensial på kort sikt. Et relativt lavt innslag av brukerbetaling øker i tillegg trolig deltakelsen fra bedrifter som i liten grad antas å kunne utløse et internasjonaliseringspotensial ved deltakelse på messen.

Innovasjon Norge, som totalt sett bruker mest ressurser innenfor området, bidrar med størst grad av addisjonalitet til mindre bedrifter. Effektene av utenriksstasjonenes arbeid varierer en del mellom ulike typer markeder, men er forbundet med høy grad av addisjonalitet som følge av tilgang til blant annet embetsbolig. For samtlige aktører er det merverdi knyttet til arbeidet ettersom arbeid med messer og arrangementer bidrar til å bygge relevante nettverk som kan være viktige for tjenesteleveranser på andre områder. For å ytterligere fremme effektiviteten til de generelle virkemiddelaktørenes arbeid under tjenestekategorien *Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer* kan det være hensiktsmessig å øke andelen av brukerfinansiering ved bruk av tjenester hos både utenriksstasjonene og Innovasjon Norge.

7.2.7 Bedrifter har nytte av flerbedriftsprogrammer, men effektene på internasjonalisering er langsiktige

Den samlede ressursbruken på flerbedriftsprogrammer var 42 MNOK i 2017 og utgjorde med det en liten andel av den totale ressursbruken i virkemiddelapparatet. For Innovasjon Norge er både «Global Growth» og «Global Entrepreneurship» inkludert i tjenestekategorien. NORWEP gjennomfører ikke programmer med gjentatte treffpunkter mellom virkemiddelaktør og bedrifter, slik vi finner i programmene til Innovasjon Norge. NORWEP arrangerer enkeltstående turer til utlandet hvor partnerne får anledning til å presentere sin teknologi og sine løsninger for potensielle kunder.

Figur 7-7: Ressursbruk knyttet til flerbedriftsprogrammer



Total ressursbruk: 42 MNOK

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingene av tjenestenes bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonalitet fra kapittel 6. Både tjenestene til Innovasjon Norge og NORWEP har relevans for bedriftenes internasjonalisering. Størst er relevansen til kundemøtene, og det antas å være høy addisjonalitet av eventuelle effekter som oppstår. Uten at Innovasjon Norge eller NORWEP initierer og koordinerer besøkene ville ikke bedriftene fått den samme oppmerksomhet fra potensielle kunder og den samme arena til å presentere sine produkter og tjenester. I fraværet av en koordinert innsats måtte bedriftene selv tatt kontakt, og det er rimelig å anta at antallet som da hadde fått møter med potensielle kunder ville vært langt færre. Nyten av kompetanse om eksport, internasjonalisering og internasjonal forretningsutvikling innen flerbedriftsprogrammene til Innovasjon Norge er stor. Relevansen for internasjonalisering vurderes som lavere som følge av at effektene på internasjonalisering er mer langsiktige effekter og er heftet med en del usikkerhet.

Tabell 7-7: Flerbedriftsprogrammer – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
«Export Norway»	31 Global Growth og 7 Global entrepreneurship	Bedrifter rapporterer om stor nytte av deltakelsen, spesielt knyttet til å heve kompetansen om internasjonal forretningsutvikling.	Grad av relevans begrenses noe av at effektene i stor grad er knyttet til langsiktige virkninger. Kundemøtene har høy grad av relevans	Effektene treffer selskaper som ville hatt problemer med å finansiere tilbudet i det private markedet. Høy grad av addisjonalitet knyttet til effektene
NORWEP	39 arrangementer i 2017	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Høy grad av relevans knyttet til kundemøter.	Kvalitetsaspekter ved leveransen som er vanskelig å gjenskape gjør graden av addisjonalitet knytte til effektene relativt høy.

Overlapp og samspill

Det er klare likhetstrekk mellom flerbedriftsprogrammene til Innovasjon Norge og NORWEP, men per i dag samarbeider ikke aktørene om disse programmene. Dette gjør at det kan oppstå situasjoner der de to virksomhetene «konkurrerer» om å rekruttere de samme bedriftene til programmene, og om å få en del av de samme potensielle kundene til å stille opp. Begge virksomheter erkjenner behovet for mer samarbeid, men det ser i praksis ennå ut til å ligge et forbedringspotensial på dette området.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets flerbedriftsprogrammer

Vi vurderer at effektiviteten til tjenestene NORWEP er størst innen flerbedriftsprogrammer. NORWEPs ressursbruk er i større grad rendyrket mot aktiviteter som har en direkte relevans for bedriftenes internasjonalisering. Kompetanseheving, som er den viktigste komponenten i Innovasjon Norges programmer, har vi tidligere omtalt som viktig, men som mindre relevant tiltak for et mål om internasjonalisering. Det bedriftene skal lære er blant annet forretningsutvikling. Denne type kompetanse er viktig for kundekontakt generelt, uavhengig av om kunden befinner seg nasjonalt eller internasjonalt. Det kan derfor hevdes å være et mindre målrettet virkemiddel om målet er økt internasjonalisering. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene er i stor grad de samme, men for Innovasjon Norges programmer er effektene mer varierende. I tillegg kommer det aspekt at verdiskapingspotensialet, i alle fall på kort sikt, er betydelig større for bedriftene som er med i NORWEPs programmer.

Vi understreker at vurderingen av Innovasjon Norge ikke tar direkte hensyn til det samlede formålet med Innovasjon Norges tjenester innen flerbedriftsprogrammer. Innovasjon Norge skal arbeide for vekstkraftige bedrifter der internasjonalisering er ett aspekt ved den overordnede målsetningen. På bakgrunn av målsetningene til Innovasjon Norge er kompetanseheving et sentralt tiltaksområde. Tiltakene vil derimot som følge av at målgruppen ha mindre effekt på økt eksport fra Norge på kort sikt.

NORWEP har også tilsynelatende en noe enklere oppgave enn Innovasjon Norge. NORWEP skal lage arrangementer for norske energibedrifter, mens Innovasjon Norge potensielt skal lage programmer for hele bredden av norsk næringsliv. NORWEP har kompetanse og et nettverk innenfor energisektoren både nasjonalt og internasjonalt som det vil være tilnærmet umulig for Innovasjon Norge å gjenskape for alle øvrige næringer, også de næringene som inngår i de strategiske mulighetsområdene. Bedriftene er gjennomgående tilfredse med kompetansen og nettverket til NORWEP. For Innovasjon Norge sin del går tilbakemeldingene til dels i retning av at nettverket bedriftene settes i kontakt med ikke alltid oppfattes som relevant, selv om dette virker å ha forbedret seg de siste årene.

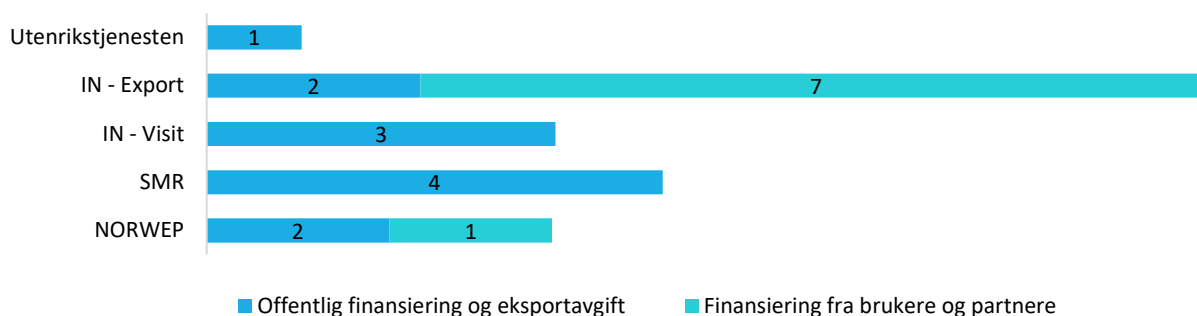
Samlet vurderer vi at det er høy grad av effektivitet i NORWEPs tjenester og noe mindre grad av effektivitet i tilbudet til Innovasjon Norge. Med tanke på at Innovasjon Norge har endret innretning og innhold i flerbedriftsprogrammene i senere tid, tar vi forbehold om at effektiviteten allerede er styrket. Med tanke på å ytterligere styrke effektiviteten til tjenestene til Innovasjon Norge er et relevant tiltak å markedsrette tilbudet i enda større grad ved å øke andelen brukerfinansiering.

7.2.8 Kurs/nettverkssamlinger har kun en indirekte effekt på internasjonalisering, men også lav ressursbruk

Samlet ressursbruk i virkemiddelapparatet innen kursvirksomhet og nettverkssamlinger er på 19 millioner kroner. Innovasjon Norge står for den største delen av denne ressursbruken, fordelt på «Export Norway» og «Visit Norway». Både Eksportsenteret i «Export Norway» og «Visit Norway» arrangerer kurs som er rettet mot mindre bedrifter.¹³⁰

¹³⁰ Utenrikstjenesten har allokert om lag 1 MNOK til kursvirksomhet/nettverkssamlinger. Dette er i hovedsak kostnader knyttet til forberedelse/gjennomføring av det årlige stasjonssjefsmøtet og eventuelt andre mindre aktiviteter som er spredt utover året. Siden ressursbruken er lav og informasjonsgrunnlaget er begrenset ser vi bort fra dette i vurderingene.

Figur 7-8: Ressursbruk knyttet til kursvirksomhet/nettverkssamlinger



Total ressursbruk: 19 MNOK

Sammenlignet med andre tjenester, som enkelte flerbedriftsprogrammer og deler av rådgivningen, har ikke kursvirksomhet og nettverkssamlinger som omtales her den samme direkte relevans for faktisk internasjonalisering i form av eksport og/eller nye samarbeidspartnere i utlandet. Både kompetanse og nettverk er likevel av betydning for bedrifter som skal internasjonaliseres.

Tabell 7-8: Kursvirksomhet og nettverkssamlinger – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
«Export Norway»	Tilfredsstillende omfang med hensyn til ressursbruk.	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Mindre direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering, og dermed lavere relevans.	Liten grad av addisjonalitet ved at effektene i stor grad kan gjenskapes. Høyere grad av addisjonalitet for mindre bedrifter
«Visit Norway»	Tilfredsstillende omfang med hensyn til ressursbruk.	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Mindre direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering, og dermed lavere relevans.	Liten grad av addisjonalitet ved at effektene i stor grad kan gjenskapes. Høyere grad av addisjonalitet for mindre bedrifter i distriktene.
Sjømatrådet	Seks arrangementer med for totalt ca. 1500 deltakere	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Mindre direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering, og dermed lavere relevans.	Informasjonen som fremkommer på slike arrangementer er tilgjengelig gjennom andre kanaler. Lav grad av addisjonalitet
NORWEP	42 nettverkssamlinger med deltakelse fra i alt 1817 personer, hvorav 812 var fra partnerbedrifter	Bedriftene rapporterer om relativt stor nytte av deltakelse.	Mindre direkte effekt på bedriftenes internasjonalisering, og dermed lavere relevans.	Koordineringsproblemer ved nettverksmøter i fravær av NORWEP. Middels grad av addisjonalitet knyttet til effektene

Overlapp og samspill

Det er ikke overlapp i kurstilbudet på tvers av virkemiddelaktørene, og innholdet i kurset virker heller ikke å overlape i særlig grad med andre tjenester som leveres av virkemiddelapparatet. Det kan være enkelte grensesnitt mellom noen kurs og enkelte rådgivningsoppdrag, men omfanget vurderes til å være lite.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid med kurs og nettverkssamlinger

Kursvirksomhet og nettverkssamlinger er tjenester vi har definert til å ha en mindre direkte relevans for bedriftenes internasjonalisering. Både kompetanse og nettverk er imidlertid viktige innsatsfaktorer for bedrifters internasjonalisering på noe lengre sikt. Med de potensielle langsiktige gevinstene og den svært beskjedne ressursbruken er det vår vurdering at aktivitetene bidrar til å fremme effektiviteten i det offentlige virkemiddelapparatet for næringsfremme i utlandet.

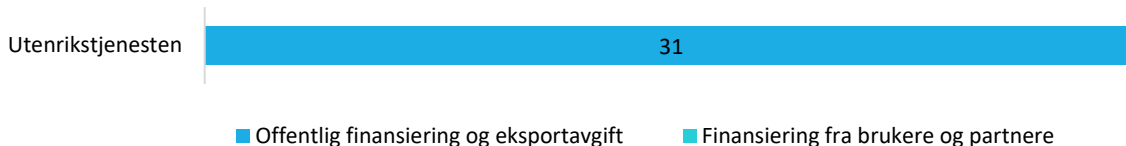
Ressursbruken til både NORWEP og Sjømatrådet er lav. Sjømatrådet arrangerer enkelte konferanser, ofte i samarbeid med andre, NORWEP arrangerer nettverkssamlinger. Aktivitetene til Sjømatrådet og NORWEP er i stor grad knyttet til nettverk og faglig innhold, og i mindre grad knyttet til ren kompetanseheving. Med en beskjeden ressursbruk og relativt gode tilbakemeldinger vurderer vi at det er god effektivitet i tjenestene til disse aktørene innen kurs og nettverkssamlinger.

Bedriftene opplever at kursene til Innovasjon Norge er nyttige og er fornøyd med læringsutbyttet. Samtidig er formålet med kursene er kompetanseheving og den forventede effekten på eksport fra bedriftene som deltar på kursene er marginal. Vi vurderer derfor at effektiviteten til Innovasjon Norge sitt tilbud innen kurs er noe mindre enn for de bransjespesifikke aktørene. At vi mener at effektiviteten er noe lavere skyldes delvis at ressursbruken til Innovasjon Norge er noe større, og delvis at kunnskapen som bedriftene tilegner seg gjennom kursene er tilgjengelig gjennom andre kanaler. Graden av addisjonalt vurderes som høyere innen «Visit Norway» som følge av at reiselivsbedrifter ofte holder til i distriktene, der det er et begrenset omfang av alternative tilbud. Innen kursvirksomheten til Innovasjon Norge er det samtidig rom for forbedringer ifølge virkemiddelaktøren selv og det jobbes kontinuerlig med å styrke kvaliteten på tjenesten. En måte å øke kvaliteten på tjenesten og sikre en mer effektiv offentlig ressursbruk, vil være å innføre en økt grad av brukerfinansiering også innen dette området. Brukerfinansiering kan ytterligere markedsrette kurstilbudet, selv om det kan gå på bekostning av deltakelsen til de minste bedriftene.

7.2.9 Utenriksstasjonenes problemløsning for enkeltbedrifter er en effektiv forsikringsordning

Utenriksstasjonene hadde i 2017 en samlet ressursbruk knyttet til tjenesten *problemløsning for enkeltbedrifter* på 31 MNOK. Problemløsningstjenesten er å hjelpe norske bedrifter å komme i kontakt med relevante aktører i det stedlige markedet når bedriftene er i en krevende situasjon med lokale myndigheter eller lokalt næringsliv. Problemer er i dette tilfelle problemer på et nivå som krever myndighetskontakt. Det er kun utenriksstasjonene som har kostnader allokert til denne tjenesten. Eventuelt arbeid de øvrige virkemiddelaktører gjør for å bidra til problemløsning er sortert under rådgivning.

Figur 7-9: Ressursbruk knyttet til problemløsning enkeltbedrifter



Total ressursbruk: 31 MNOK

Tabellen nedenfor oppsummerer vurderingene av tjenestenes bruk, brukernes nytte, relevans og addisjonalt fra kapittel 6. Utenriksstasjonenes problemløsningstjeneste verdsettes høyt av bedriftene. Apparatet ser også ut til å ha kapasitet til å bistå relativt mange og store bedrifter. Vår vurdering er at tjenestene som utføres i høyeste grad er relevante med tanke på å bidra til eksport eller andre former for internasjonalisering. Vi kan vanskelig se for oss at samme tjenester kunne ha vært levert uten utenriksstasjonenes engasjement.

Tabell 7-9: Problemløsning enkeltbedrifter – Oppsummering av effekter

	Brukere	Brukernes nytte	Relevans	Addisjonalitet
Utenriksstasjonene	Begrenset bruk. Men en viktig forsikring for alle internasjonaliserte bedrifter.	Bedriftene som har erfaring med arbeidet vurderer bistanden som svært viktig.	Nytten av tjenesten er i høyeste grad sammenfallende med mål om økt internasjonalisering.	Det ville vært svært vanskelig å gjenskape utenriksstasjonenes arbeid på området for andre aktører.

Overlapp og samspill

Vi kan ikke se at det er grad av overlapp med andre deler av virkemiddelapparatet. Øvrige virkemiddelaktører trekker på ressurser ved utenriksstasjonene når de er i kontakt med bedrifter som har behov for bistand, og samspillet mellom aktørene virker å fungere svært godt.

Samlet vurdering av effektiviteten til virkemiddelapparatets arbeid med flerbedriftsprogrammer

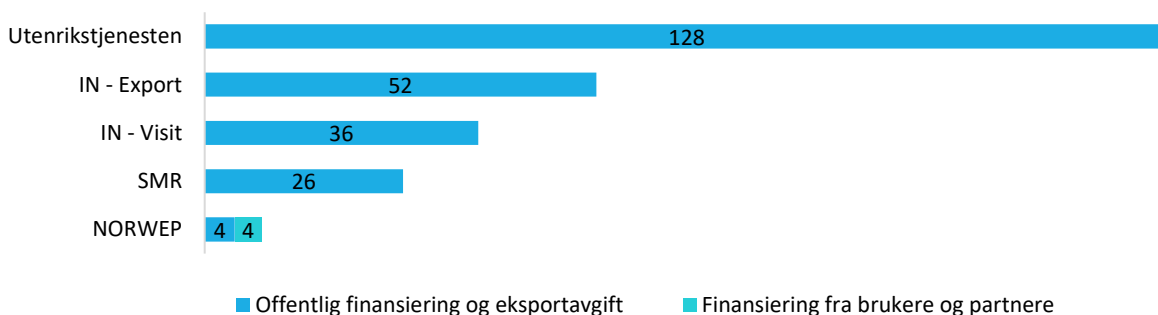
I likhet med effektene av utenriksstasjonenes døråpningstjeneste er graden av addisjonalitet knyttet til effektene av problemløsningstjenesten høy. I kraft av å representere det offisielle Norge får utenriksstasjonenes ansatte tilgang til relevante beslutningstakere i en grad som er vanskelig å oppnå for andre aktører. Tjenesten fremstår som å ha størst nytte i fremvoksende markeder sammenlignet med industriland.

Det er vår vurdering av ressursbruken knyttet til problemløsning enkeltbedrifter er effektiv bruk av ressurser for et mål om økt verdiskaping gjennom internasjonalisering. Det at norske bedrifter vet at de kan få hjelp av UD til å håndtere diplomatiske utfordringer derimot er med på å gjøre risikoen knyttet til internasjonalisering mindre. Effekten av denne type forsikring og støtte er trolig svært stor og har en langsiktig virkning. Hvis uheldige hendelser inntreffer kan utenriksstasjoner løse opp i situasjoner som kan gi betydelige besparelser for norsk næringsliv.

7.3 Vurderinger av strategiarbeid, koordinering og vedlikehold av stedlige nettverk

I dette delkapitlet behandler vi de ulike aktivitetene strategiarbeid, koordinering i Team Norway og vedlikehold av nettverk samlet. Alle de tre aktivitetene strategiarbeid, koordinering i Team Norway og vedlikehold av stedlig nettverk utgjør et sentralt forarbeid for de tjenestene virkemiddelaktørene tilbyr til bedriftene. Til sammen bruker virkemiddelapparatet omlag 250 MNOK på disse aktivitetene.

Figur 7-10: Ressursbruk knyttet til aktiviteter med indirekte nytte



Total ressursbruk: 250 MNOK

Som vi ser av figuren er det relativt store forskjeller på de ulike aktørenes kostnader knyttet til strategiarbeid, koordinering i Team Norway og vedlikehold av stedlig nettverk. Av de 250 MNOK virkemiddelapparatet benytter på strategiarbeid, koordinering i Team Norway og vedlikehold av stedlig nettverk står utenriksstjenesten for 128 MNOK, Innovasjon Norge står for til sammen 88 MNOK, Sjømatrådet står for 26 MNOK og NORWEP står for 8 MNOK.

En sentral årsak til at utenriksstjenesten har den største kostnadsposten her, er at utenriksstasjonene sammenlignet med de andre aktørene har en større oppgaveportefølje innenfor dette området. Som en integrert del av UD har utenriksstasjonene flere oppgaver av strategisk art. De bruker for eksempel en god del tid på rådgivning innenfor handelspolitikk, en utpreget strategisk aktivitet som de andre aktørene har langt mindre av sin portefølje. I tillegg har utenriksstasjonene det formelle ansvaret for å koordinere Team Norway ute, og følgelig er det naturlig at de også har større kostnader knyttet til forvaltningen av denne oppgaven enn de andre aktørene.

Når det gjelder Innovasjon Norges strategiarbeid, så er selskapet til dels bundet av rammene for sin virksomhet ved at de får tildelinger, oppdrag og føringer fra en rekke departementer. Disse rammene legger delvis begrensninger på mulighetene til å gjøre prioriteringer. Samlet sett kompliserer disse forholdene strategiarbeidet til selskapet. Selv om vi tidligere har påpekt at selskapet ser ut til å ha gått gjennom en positiv utvikling med hensyn til strategiarbeidet i løpet av de senere årene, er det grunn til å stille spørsmål ved hvor treffende «mulighetsområdene» er som strategiske satsningsområder, og om ressursene som benyttes på Innovasjon Norges strategiarbeid dermed i tilstrekkelig grad kan forsvares.

De bransjespesifikke aktørene har en langt mindre utfordrende oppgave knyttet til deres strategiarbeid ettersom næringen de jobber for er gitt på forhånd. Sjømatrådets overordnede ressursprioriteringer gjøres i tett kontakt med sjømatnæringen, og næringen virker tilfreds med de strategiske beslutningene som tas. NORWEP utarbeider kortsiktige strategier og langsiktige mål. Den tette involveringen fra partnere, OED og andre berørte departementer fremstår som hensiktsmessig. Tilfredshetsundersøkelsen viser også at bransjen er tilfreds med tilpasningen med hensyn til lokalisering av utekontor. Både Sjømatrådet og NORWEP ser ut til å gjennomføre kostnadseffektive strategiprosesser.

Samlet sett er vårt inntrykk at virkemiddelaktørenes strategiarbeid vil kunne forbedres med en felles arena for informasjonsutveksling. Dette vil ikke nødvendigvis kunne redusere kostnadene knyttet til strategiarbeidet, men det vil kunne legge til rette for at virkemiddelaktørene fatter mer informerte strategiske beslutninger i sine strategiprosesser. Det er særlig i spørsmålet om geografisk plassering av utekontorer at samordning på strategisk nivå på tvers av virkemiddelaktører vil kunne ha en effekt.

Team Norway i utlandet har også forbedringspotensial, slik vi vurderer det. Som nevnt tidligere er det utenriksstasjonene som bærer de største kostnadene knyttet til Team Norway. Dersom det legges til rette for mer forpliktende samarbeid mellom Team Norway-aktørene vil kostnadseffektiviteten i denne ressursbruken kunne øke.

Når det gjelder det å etablere og vedlikeholde et stedlig nettverk, er dette aktivitet som er en forutsetning for arbeidet med næringsfremme i utlandet. Vår vurdering er at etablering og vedlikehold av stedlige nettverk er en av de viktigste forberedende aktivitetene for virkemiddelaktørenes utestasjoner og utekontorer. For å lykkes mener alle aktørene at langsiktig tilstedeværelse er en kritisk suksessfaktor. De næringsnøytrale virkemiddelaktørene, Innovasjon Norge og utenriksstasjonene vil ha en mer omfattende jobb med å etablere og vedlikeholde nettverk, ettersom de må ha nettverk inn i et bredt spekter av næringer og bransjer. Dermed er det naturlig at dette også gjenspeiles i at disse har høyere kostnader knyttet til vedlikehold av nettverk enn de to bransjespesifikke aktørene.

7.4 Effektiviteten til virkemiddelaktørene

Fokus til nå har vært på nytten og effektiviteten til hver av tjenestene virkemiddelaktørene leverer. I det videre oppsummeres effektiviteten per virkemiddelaktør i lys av tjenestenes effektivitet.

7.4.1 Utenriksstasjonene

Utenriksstasjonene har en viktig funksjon både som leverandør av tjenester til bedrifter, og som en tilrettelegger og bidragsyter til andre virkemiddelaktørers tjenester. Utenriktjenestens samlede ressursbruk knyttet til næringsfremme i utlandet var på 360 MNOK i 2017. Vi finner at ressursbruken i størst grad bidrar til verdiskaping gjennom internasjonalisering når den knyttet til tjenester der effektene avhenger av at utenriksstasjonene aktivt bruker sin formelle diplomatiske rolle. Dette inkluderer problemløsning for enkeltbedrifter, arrangementer ved ambassaden, konsulatet eller i embetsboligen, samt døråpningstjenester for norske bedrifter. Dette er en type tjenester utenriksstasjonene har helt eller delvis monopol på å utføre. Graden av addisjonalitet knyttet til effektene av disse tjenestene er derfor høy.

Utenriksstasjonenes tjenester har størst effekt i land der forretningskulturen er preget av en sterk kobling mellom næringsliv og politikk. Erfaringer med omdømmekrisen for norsk laks i Frankrike har for eksempel vist at utenriksstasjonene imidlertid kan spille en viktig rolle også i land der forretningskulturen er mer lik vår egen. Tjenestene er videre av størst betydning for bedrifter med planlagt eller faktisk aktivitet i det stedlige markedet. Dette er typisk de større bedriftene, og til forskjell fra de andre virkemiddelaktørene er det store bedrifter som potensielt har størst nytte av utenriksstasjonenes tjenester. Små- og mellomstore bedrifter opplever typisk ikke utenriksstasjonene som like vesentlig for deres internasjonalisering. I tilfeller der bedrifter ikke planlegger tilstedeværelse, men kun har behov for å finne potensielle kjøpere, henvender de seg typisk til Innovasjon Norge, NORWEP eller Sjømatrådet.

Utenriksstasjonenes ressursbruk på næringsfremme er mindre effektiv i markeder hvor de er tilstede som eneste virkemiddelaktør, og hvor vi finner et mindre avtrykk av aktivitet fra norsk næringsliv. Stasjoner som er alene skal i prinsippet kunne henvende seg til et av Innovasjon Norge sine nærliggende kontorer med forespørsel om støtte til næringsfremme, men stasjonssjefene opplever ikke at Innovasjon Norge har tilstrekkelig med ressurser til å kunne prioritere å gi nødvendig støtte. Resultatet blir ofte at utenriksstasjonene bruker ressurser på å jobbe med muligheter de ikke vet om næringslivet har interesse av. Vår vurdering at det samlet sett er effektiviseringsgevinster knyttet til å re-allokere ressursbruk innen næringsfremme ved utestasjoner i mindre betydningsfulle markeder.

Sammen med Innovasjon Norge spiller utenriktjenesten en viktig rolle i forbindelse med delegasjonsbesøk. Delegasjonsbesøk kan potensielt være en viktig døråpner for norsk næringsliv, men per i dag er anvendelsen av delegasjonsbesøk som næringsrettet virkemiddel for lite målrettet. At prioritering av destinasjoner, markeder og næringer preges av andre hensyn enn næringsfremme gjør at særlig statsbesøk pekes på som mindre nyttig for næringslivet enn potensialet tilsier. Med mål om økt effektivitet i arbeidet med å fremme økt verdiskaping gjennom internasjonalisering er det derfor behov for en bedre samordning av arbeidet både i forkant og i etterkant av delegasjonsbesøkene.

Tilslutt mener vi at kostnadseffektiviteten til utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme kunne vært styrket om innslaget av brukerbetaling ble økt på noen områder. Utenriksstasjonene vurderes som en verdifull ressurs i forbindelse med arrangementer og profilering, og initiativene til aktiviteter ved utenriksstasjonene kommer ofte fra private aktører. I mange tilfeller vil ikke betaling for bruk av utenriksstasjonenes ressurser være til hinder for at arrangementene gjennomføres, da brukerne av tjenestene i ofte er større, etablerte bedrifter.

7.4.2 Innovasjon Norge

Innovasjon Norges tjenester er i hovedsak rettet mot bedrifter i tidlig fase av sin utvikling. Innovasjon Norge brukte i 2017 totalt 564 MNOK på arbeidet med næringsfremme i utlandet, der omlag 118 MNOK var finansiert av brukere. Den offentlig finansierte ressursbruken var utgjorde 446 MNOK. «Visit Norway» sin andel var 240 MNOK, mens ressursbruken i øvrige deler av Innovasjon Norge var på 206 MNOK.

Eksportverdien til Norge (ekskludert råvareeksport av olje og gass) var på 800 mrd. kroner i 2017. Dersom vi trekker fra oljeserviceeksporten, som kan få støtte gjennom NORWEP, finner vi at støtten til Innovasjon Norge (ekskl. «Visit Norway») utgjorde 0,03 prosent av eksportverdien innenfor øvrige bransjer. Som nevnt er Innovasjon Norge i hovedsak en virkemiddelaktør som er rettet mot små og mellomstore bedrifter. Aktørene innen SMB-segmentet står for en relativt liten andel av norske eksportverdier. Relativt til verdibidraget

innenfor denne sektoren, utgjør ressursbruken i Innovasjon Norge en vesentlig større andel enn det eksportverdiene på overordnet nivå antyder. Det siste anslaget på samlet eksportverdi innenfor reiselivsnæringen er på 50 milliarder kroner. Ressursbruken innen «Visit Norway» tilsvarer 0,5 prosent av denne verdien. Målt i forhold til eksportverdi fra næringen fremstår ressursbruken som relativt høy sammenlignet med det vi finner innenfor andre deler av virkemiddelapparatet.

Bedrifter som tar i bruk Innovasjon Norge sine tjenester har et særlig potensial for å kunne bidra med vesentlig verdiskaping på lang sikt. Effekten på internasjonalisering gjennom bruk av tjenester hos Innovasjon Norge (ekskl. «Visit Norway») er derfor i de fleste tilfeller langsiktig og relativt usikker. Konsekvensen er det er vanskelig å vurdere det direkte bidraget til Innovasjon Norge på verdiskaping gjennom internasjonalisering. Slike forhold medfører en stor usikkerhet knyttet til effektiviteten til ressursbruken innen tjenester for næringsfremme.

Ressursbruken innen næringsfremme fremstår likevel mest effektiv innenfor områder knyttet til praktisk rådgivning som for eksempel om handelstekniske forhold gitt av Eksportsenteret. Andre effektive områder er rådgivning om forretningskultur i de aktuelle landene ved ulike utekontorene. Flerbedriftsprogrammer og messer/arrangementer fremstår også som nyttige for bedriftene, selv om de på en mindre direkte måte bidrar til verdiskaping gjennom internasjonalisering. Dette er aktiviteter som bidrar til at bedrifter som ønsker internasjonalisering får bygge kompetanse om internasjonal forretningsutvikling og etablert et nettverk. Det er vår vurdering at disse tjenestene bidrar i mindre grad til effekt på kort sikt, som for eksempel inngåelse av avtaler og kontrakter.

Bedriftenes nytte av bransjespesifikke rådgivningstjenester er tett knyttet til de ansattes bransjekompetanse ved utekontorene. Ettersom Innovasjon Norge av hensyn til begrensede ressurser er nødt til å prioritere hvilke kompetanseområder de skal dekke gjennom bemanning av sine utekontorer, er det en del bedrifter som opplever at rådgivningstjenestene ved utekontorene er mangelfull, selv om mange andre opplever tjenestene som gode.

Effektiviteten innenfor næringsfremme i «Visit Norway» er utfordrende å vurdere. Ressursbruken på å tilrettelegge for direkte flyruter til destinasjoner i Norge fremstår som mest effektiv. Dette er en tjeneste til felles nytte som reiselivsbedriftene vanskelig kan utføre selv. Størsteparten av ressursbruken til «Visit Norway» ligger innenfor profilerings- og markedsføringsaktiviteter. Vi finner at det er knyttet vesentlig usikkerhet til effektene av denne ressursinnsatsen på verdiskaping. I tillegg brukes det relativt mer offentlig ressurser på profilerings- og markedsføringsaktiviteter innenfor reiseliv enn innenfor andre norske bransjer med lignende behov for å finansiere fellesgoder. Vår vurdering er derfor at samlet ressursbruk på profilerings- og markedsføringsaktiviteter i «Visit Norway» er overdimensjonert, og sannsynligvis kan reduseres uten vesentlige negative konsekvenser.

Det finnes et potensial for å øke innslaget av brukerfinansiering innenfor Innovasjon Norges rådgivningstjenester, messer og flerbedriftsprogrammer. Vi finner tegn til at tjenestene i for liten grad i en del tilfeller ikke er innrettet mot bedriftenes reelle behov. En økt andel brukerfinansiering ville gitt en bedre allokering av bedrifter som bruker tjenestene. Med et høyere innslag vil bedriftene i større grad tenke på hva de mener å få ut av rådgivning og messer. Imidlertid kan det oppstå negative effekter for enkelte mindre bedrifter som gjennom økt pris ekskluderes fra å benytte tjenestene

Vi vurderer videre at effektiviteten til «Visit Norway» ytterligere kan styrkes ved at reiselivsbransjen i større grad involveres i beslutninger om bruk av midlene. Større grad av involvering kan blant annet oppnås ved å øke innslaget av brukerfinansiering. «Visit Norway» inngår i dag som en del av Innovasjon Norge til tross for at «Visit Norway» er en bransjespesifikk aktør rettet mot reiselivsbransjen. Vår vurdering er at bransjespesifikke virkemiddelaktører som «Visit Norway» bør styres og organiseres på linje med de andre næringspesifikke virkemiddelaktørene.

Til slutt finner vi et behov for tydeligere kommunikasjon til næringslivet om hva Innovasjon Norge kan bidra med i utemarkedene for bedre å utnytte kapasiteten og kompetansen ved utekontorene. Innovasjon Norge bør også i økt grad koordinere tjenestetilbudet med både NORWEP og Sjømatrådet for å få mer ut av ressursene.

7.4.3 Sjømatrådet

Sjømatrådet leverer tjenester til en stor og voksende eksportnæring. Verdien av norsk sjømateksport har de siste 10 årene økt fra 36 til 92 mrd. kroner. Sjømatrådets driftsinntekter var på 360 MNOK, mens ressursbruk til næringsfremme utgjorde 457 MNOK i 2017. Ressursbruken var med det 0,5 prosent av eksportverdien innenfor næringen.

Sjømatrådet leverer i all hovedsak fellestjenester til sjømatnæringen i form av markedsføring, markedsanalyser og beredskap/omdømmesikring/markedsadgang. Når kostnadene av et tiltak faller på én aktør, men gevinstene treffer mange, slik tilfellet er med nevnte fellestjenester, vil det i teorien være vanskelig for markedet å gjenskape tilbudet. Alle vil ha insentiver til å vente på at andre skal initiativet, for selv å høste gevinstene uten å betale kostnadene. Dette vil typisk medføre en underinvestering i disse fellestjenestene. At Sjømatrådet leverer disse tjenestene til en stor og voksende næring er derfor i prinsippet en effektiv måte å fremme verdiskaping gjennom internasjonalisering.

Vi vurderer arbeidet med beredskap, omdømmesikring og markedsadgang som særlig effektivt. Effektene av dette arbeidet ville vært nærmest umulig å gjenskape på privat initiativ. Videre er det langsiktige effekter av arbeidet ved at de moderate ressursene som brukes, kan forhindre store og nokså langvarige nedganger i eksportvolum fra Norge innen sjømatbransjen. Videre vurderer vi det som effektivt at Sjømatrådet samler inn og distribuerer statistikk og markedsanalyser. Det ligger imidlertid et potensial i å få flere til å forstå hvordan informasjonen kan gi dem bedre beslutningsgrunnlag for sine utenlandssatsinger. Per nå er det ca. 200 bedrifter som bruker informasjonen, hvilket anses å være lavere enn potensialet. Når marginalkostnadene ved å distribuere informasjonen til flere er null, ville det økt effektiviteten til knyttet til tjenesten om bruken gikk opp.

Når det gjelder markedsføring, viser både tidligere gjennomførte studier og tilbakemeldinger fra bedriftene at det har effekter, men det er grunnlag for å stille spørsmål ved dimensjoneringen slik den fremsto i 2017, som var et foreløpig toppår, målt i ressurser brukt på markedsføring. Næringen har også stilt spørsmål ved marginalnytt til markedsføringen, og Sjømatrådet er i ferd med å trappe ned aktiviteten i etterkant av kutt i markedsføringsbudsjettene til laks, ørret og pelagisk fisk. Til tross for kuttene er det fortsatt deler av næringen som ikke opplever effekter av markedsføringen. Dette gjelder bedrifter som produserer produkter som ikke markedsføres som «premium»-segmenter eller som selges til utenlandske fabrikker som innsatsfaktor (f.eks. makrell og sild). Vi mener derfor det ville fremmet effektiviteten til Sjømatrådets om budsjettene ble redusert innenfor markedsføring og profilering av pelagisk fisk.

Når det gjelder Sjømatrådets rådgivning og bidrag på seminarer, messer og konferanser, virker ressursbruken å stå til de potensielle effektene. Bedriftene er i hovedsak fornøyde, og det er relativt sett mindre ressurser som brukes på disse tjenestene. Gjennom leveransen av tjenestene får Sjømatrådet kapitalisert på informasjon de uansett er i besittelse av som følge av jobben med å utarbeide statistikk og markedsinformasjon.

7.4.4 NORWEP

Den største andelen av NORWEP sine partnere er tilknyttet leverandørindustrien for olje- og gassnæringen. Eksport fra denne næringen var i 2017 på 100 milliarder kroner. Selv om eksportverdien de seneste årene har vært fallende er det Norges viktigste eksportnæring, utenom råvareeksport av olje og gass. Den offentlige støtten til næringen gjennom støtten til NORWEP var 34 MNOK i 2017, hvilket utgjør 0,03 prosent av eksportverdien innenfor oljeservicenæringen. NORWEP jobber imidlertid for energinæringen som helhet, slik at offentlig støtte målt som andel av eksporten til næringen NORWEP skal betjene er enda lavere 0,03 prosent.

Graden av brukerbetaling, samt interessen for NORWEPs aktiviteter også fra ikke-brukere er et tegn på at tjenestene til NORWEP er nyttige. Det er vår vurdering at den offentlige støtten til NORWEPs er en effektiv måte å utløse verdiskaping gjennom internasjonalisering. NORWEP sin disponering av ressurser virker hensiktsmessig ved at det brukes mest ressurser på aktivitetene med størst effektspotensial, slik som rådgivning og markedsanalyser, og minst på aktiviteter med mindre effektspotensial, slik som nettverksmøter.

Med måten NORWEP er finansiert betaler partnere en avgift basert på omsetning. Graden av brukerbetaling, samt interessen for NORWEPs aktiviteter også fra ikke-brukere er et tegn på at tjenestene til NORWEP er nyttige. Gitt både nytten av tjenestene og størrelsen på næringen, kan det være berettiget å spørre hvorfor det er

behov for statlig støtte. Støtten til NORWEP kan først og fremst berettiges gjennom forskjellen de utgjør for små- og mellomstore selskaper. Ettersom partnerne betaler avgift basert på omsetning, står staten derfor de store selskapene for en vesentlig del av NORWEPs finansiering. Dette gjør at de mindre selskapene får tilgang på tjenester de selv ikke kunne finansiert, men som bidrar til deres internasjonalisering. De store selskapene som har partnerskap i NORWEP får tilført en verdi dels fordi de selv tar i bruk tjenestene, men den viktigste verdien knytter seg til at NORWEP bidrar til internasjonalisering av hele næringen, noe de største aktørene har særlig nytte av. Spesielt innenfor leverandørindustrien til olje- og gassindustrien er det stor grad av gjensidig avhengighet mellom store og små selskaper. Store selskaper er avhengig av en rekke underleverandører i sine prosjekter, og de opplyser å ha stor nytte av å kunne velge blant norske leverandører i sine internasjonale prosjektet. Skulle NORWEP kun vært brukerfinansiert, måtte organisasjonen i større grad ha prioritert tjenester der betalingsvilligheten er størst, og samtidig økt prisene på tjenestene. Dette kunne ekskludert mange av de bedriftene som per i dag har de største effekter av NORWEP, som ville ha medført en vesentlig svekkelse av effektene organisasjonen til nå har bidratt til å oppnå.

Gitt næringens betydning for verdiskaping, bedriftenes vurdering av NORWEPs betydning og graden av addisjonalitet knyttet til effektene av NORWEP, mener vi støtten til NORWEP er en effektiv måte å støtte verdiskaping gjennom internasjonalisering. NORWEP har imidlertid et ansvar, sammen med Innovasjon Norge, for å sørge for et bedre koordinert tjenestetilbud. Dette gjelder særlig til norske energiselskaper.

8 Anbefalinger og tiltak

I dette kapittelet gir vi innledningsvis våre anbefalinger knyttet til den overordnede strategiske styringen av arbeidet med næringsfremme i utlandet. Vår vurdering er at en helhetlig og tydelig strategisk tilnærming bør ligge til grunn for næringsfremmearbeidet, men at den gjeldende eksportstrategien «Verda som marknad» ikke i tilstrekkelig grad meisler ut denne tilnærmingen. Vi anbefaler derfor at et sett med strategiske prinsipper statueres og legges til grunn for det videre arbeidet.

Videre gir vi også anbefalinger knyttet til bedre samordning og samhandling i næringsfremmearbeidet. Samordning og samhandling er den metodiske tilnærmingen som må benyttes av departementene og virkemiddelaktørene, dersom man på tvers av sektorer skal kunne realisere felles målsettinger.

I kapittelet anbefales også et sett med tiltak, som er pakket i to tiltakspakker knyttet til den forventede effekten av tiltakene:

- Tiltak for å fokusere innsatsen til utenriksstjenesten og Innovasjon Norge
- Tiltak for å forbedre effektivitet innenfor markedsføring og profilering

I tillegg til at tiltakene vil medføre effektivisering, markedsretting av tjenestene og kostnadsbesparelser, støtter de også opp under de strategiske prinsippene vi anbefaler at etterleves.

8.1 Anbefalinger knyttet til strategisk styring av arbeidet med næringsfremme i utlandet

8.1.1 Prinsipper for strategisk styring av næringsfremme i utlandet

Det er vår vurdering at det er behov for å legge et sett med strategiske prinsipper til grunn for styringen av arbeidet med næringsfremme i utlandet. Ved å etablere et sett med strategiske prinsipper som departementene slutter seg til, legges det til rette for en mer helhetlig styring av området. Dette vil kunne utløse mer verdiskaping for samfunnet og det er også sannsynlig at en mer helhetlig styring vil medføre lavere forvaltningskostnader på sikt.

Å styre politikkområder som går på tvers av sektorer mer helhetlig og strategisk, er en relevant tilnærming for å bøte på en del av utfordringene som oppstår som følge av at sentralforvaltningen er inndelt i sektorer, der både ministeransvaret og styringsmetodikken medfører at det «arbeides i siloer». Risikoen for fragmentert styring, målkonflikter og overlapp i oppgaveløsningen på tvers av aktører reduseres når departementene får en felles problemforståelse og sammen planlegger hvordan felles målsettinger skal realiseres. Tilnærmingen er dessuten i tråd med «Program for bedre styring og ledelse i staten» og understøtter flere av tiltaksområdene i dette programmet.¹³¹

Endringsbehov

Det finnes en rekke strategidokumenter og stortingsmeldinger som inneholder målsettinger og tiltak som treffer næringsfremme i utlandet som område. I eksportstrategien «Verda som marknad», poengteres det imidlertid at *den* skal være dokumentet som «samler aktørene som er offentlig støttet og som jobber med å fremme norsk næringsliv i utlandet, om en felles overbyggende strategi». Til tross for denne uttalte ambisjonen bærer dokumentet i liten grad preg av at det er gjort vurderinger av hva som skal være den strategiske tilnærmingen til sentralforvaltningens virkemiddelbruk for å realisere de overordnede målsettingene. Av kartleggingen fremgår det at det ikke ble gjennomført noen reell strategiprosess i forbindelse med utarbeidelsen av dokumentet. I intervjuer omtales strategien som et dokument som «gjengir tiltak og aktiviteter som allerede

¹³¹ For eksempel: Tiltaksområdet «bedre ledelse», herunder lederplakaten i staten og tiltaksområdet «bedre samordning» (KMD (2018) *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017: Erfaringsrapport*)

før strategien var iverksatt eller planlagt». Det at strategien på relativt ustrukturert vis lister opp mål og tiltak på ulike nivåer understøtter denne forståelsen. Det er vanskelig å spore at det i dokumentet er gjort vurderinger av hensiktsmessigheten av tiltakspakker innenfor ulike satsningsområder, eller hensiktsmessigheten av helheten i delmålene, tiltakene og aktivitetene som listes opp.

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. Dette er informasjon som bør ligge til i en sektorovergripende eksportstrategi. En annen sentral mangel ved «Verda som marknad» er at den kombinert med til dels svakt definerte satsningsområder, heller ikke fastsetter et tydelig overordnet mål for næringsfremme i utlandet, og det er heller ingen tidsavgrensning av strategiens gyldighetsperiode. Dette medvirker til å gjøre målsettingene og tiltakene mindre forpliktende og svekker sannsynligheten for at målsettingene realiseres.

Eksportstrategien er ikke næringsnøytral, men inneholder målsettinger om å øke eksporten fra enkelte næringer, herunder jordbruksnæringen, reiselivsnæringen, havnæringene, kreative næringer og «grønne løsninger»/miljøvennlig teknologi. Selv om disse næringene er løftet frem i strategien, er det vanskelig å se at det er gjort strategiske valg om virkemiddelbruk for å realisere målsettingene om økt eksport fra disse næringene. Samtidig tilsier vår kartlegging at det er en relativt utbredt enighet blant aktører i næringslivet og i enkelte virkemiddelaktører om at staten i begrenset grad bør forsøke å styre næringsutviklingen.¹³² Den generelle oppfatningen er at staten bør benytte sine virkemidler i tilfeller der det både oppstår markedssvikt, og det er uttrykt behov for statlige støtte og virkemiddelbruk fra næringslivet selv.

For at arbeidet med næringsfremme i utlandet skal være effektivt og for at synergieffekter på tvers av aktørene skal utløses, er det nødvendig med en helhetlig strategisk tilnærming til virkemiddelbruken. Denne strategiske tilnærmingen bør være kjent for alle bidragsytende aktører og næringslivet selv. Videre bør den overordnede målsettingen for næringsfremme i utlandet være tydelig og retningsgivende for alle aktører som skal bidra til å realisere målet. Tiltak på operasjonelt nivå bør defineres av aktørene som sitter på faglig kompetanse og kunnskap, og for å gi den nødvendige fleksibiliteten til virkemiddelapparatet bør ikke disse tiltakene bindes ved at de inngår i en overordnet strategi.

Strategiske prinsipper

Det er behov for å statuere de strategiske prinsippene som ligger til grunn for virkemiddelbruken for næringsfremme i utlandet. I det legger vi at det bør være enighet og åpenhet om hva som skal være den strategiske tilnærmingen til næringsfremme i utlandet. Vi formulerer her vår vurdering av hva disse prinsippene bør være, med bakgrunn i hva som ser ut til å ha vært praksis over tid, kartleggingen vi har gjennomført og basert på hva som vil være en hensiktsmessig strategisk tilnærming sett både fra et samfunnsøkonomisk og et styringsperspektiv. Vi beskriver også implikasjonene av denne strategiske tilnærmingen og sammenhengen mellom prinsippene og de øvrige tiltakene vi anbefaler å gjennomføres.

¹³² Innovasjon Norges tilråding i rapporten «#Drømmeløftet» (21.5.2015) kan tolkes til å avvike noe fra dette synet, ettersom det kan leses at de etterlyser større grad av politisk vilje til inngripen i næringsutviklingen, eksempelvis gjennom følgende uttalelser: «Samspillet mellom offentlig og privat sektor er allerede så sterkt at det å ikke ta strategiske valg på dette også er et valg: en støtte til dagens næringslivsstruktur og gårdsdagens løsninger. (...) Vi må tørre å ha et uttalt fokus på de områdene Norge allerede har konkurransefortrinn, og vi må tørre å bygge opp under nye bransjer, næringer eller bestemte teknologier som trenger fokus og større innsats.»

Strategiske prinsipper	Forklaring
Næringsnøytralt virkemiddelapparat som hovedprinsipp	<p>Et generelt tilbud om støtte i form av finansiering, ulike former for rådgivning og bistand utgjør sammen med myndighetens arbeid med handelsavtaler viktige rammebetingelser for norske bedrifters internasjonale konkurranseevne. Med et næringsnøytralt apparat sikrer vi at ideer/bedrifter/bransjer kan vokse frem på bakgrunn av reell konkurranseevne og komparative fortrinn, uavhengig av forretningsområde.</p> <p>En næringsnøytral virkemiddelaktør skal i utgangspunktet kunne tilby tjenester til hele næringslivet. Aktøren vil ha behov for tydelige styringssignaler fra overordnet departement om hvilke målsettinger aktøren skal bidra til å realisere, hvilken rolle og hvilket ansvar aktøren er ment å ha sett opp mot det øvrige virkemiddelapparatet.</p>
Fleksibilitet i virkemiddelapparatet	<p>Som følge av at det kan skje endringer i sammensetningen av norske næringer og eksportpotensialet i ulike markeder, er det viktig at det statlig støttede virkemiddelapparatet evner å tilpasse sin tilstedeværelse i utlandet og sine tjenester til det som er de mest sentrale behovene til norske bedrifter. Dette stiller krav til fleksibilitet i virkemiddelapparatet. Vi har identifisert to viktige mekanismer som kan bidra til å skape fleksibilitet: ressursbegrensninger og brukerfinansiering.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Som følge av ressursbegrensninger vil virkemiddelapparatet, til tross for at det skal være næringsnøytralt, måtte prioritere tilstedeværelse i utvalgte utemarkeder. Valg av tilstedeværelse i utenlandske markeder bør gjøres med bakgrunn i analyser av hvilke norske næringer som har potensial for størst mulig verdiskaping gjennom internasjonalisering. • Innslag av brukerfinansiering gir positive insentiver både til virkemiddelaktørene og brukerne av tjenestene. De næringsnøytrale virkemiddelaktørene får gjennom brukerfinansiering et insentiv til å tilpasse tjenestene til etterspørselen fra brukerne. Videre unngår man overforbruk av tjenester, som er en konsekvens som kan oppstå som følge av at tjenester ytes gratis. Konsekvensen av brukerfinansiering er at virkemiddelapparatet tvinges til å tilpasse tjenestene til brukernes behov.
Næringsspesifikk virkemiddelbruk ved markedssvikt	<p>Myndighetene bør benytte regulering, finansiering og organisering som virkemidler for å støtte næringer eller bransjer i tilfeller der det oppstår markedssvikt, og det er et uttrykt behov for en slik støtte fra næringen eller bransjen selv.</p>
Næringsspesifikk virkemiddelbruk organisert med nærhet til næringen	<p>Næringsspesifikk støtte fra myndighetens side bør ha en tett kobling til næringen selv. Dette er begrunnet med at næringen selv er best stilt til å kjenne næringens behov.</p> <p>Organisatoriske uttrykk for næringsspesifikk støtte må opprettes med en tilknytningsform til sentralforvaltningen som er tilpasset behovet for nærhet til næringen, og samtidig en hensiktsmessig grad av statlig styring. I dette legger vi at organisasjonsform for næringsspesifikke virkemiddelaktører må avgjøres med bakgrunn i vurderinger av hvilket behov staten har for å styre aktøren, og hvilket behov aktøren vil ha for handlefrihet. Disse behovene bør utledes av hvilket formål, hvilken rolle og hvilket ansvar aktøren er ment å ha.</p> <p>For næringsspesifikk virkemiddelbruk vil innslag av brukerfinansiering fungerer som en lite ressurskrevende metode for å kontrollere om det er etterspørsel etter virkemiddelbruken, i tillegg til at brukerfinansiering også bidrar til å skape nærhet til næringen.</p>

Strategiske prinsipper	Forklaring
Kontinuerlig evaluering	Behovet for og ønsket om videre statlig virkemiddelbruk bør kontinuerlig vurderes og evalueres. For at det skal kunne gjennomføres gode evalueringer er det sentralt at virkemiddelapparatet har gode data som viser bruken av de ulike tjenestene i tjenestespekteret. Dette er særlig viktig for de næringsnøytrale virkemiddelaktørene, og virkemiddelbruk uten innslag av brukerbetaling.

For at prinsippene som er listet opp i tabellen over skal etterleves er det enkelte endringer som bør gjennomføres når det kommer til den strategiske styringen av næringsfremmearbeidet. I det følgende utleder vi disse implikasjonene.

Næringsnøytralt virkemiddelapparat som hovedprinsipp

I det norske virkemiddelapparatet har vi to sentrale næringsnøytrale virkemiddelaktører med roller og ansvar som utfyller hverandre. Utenriksstasjonene spiller i kraft av sin myndighet en viktig rolle som døråpner og problemløser for norske bedrifter i utlandet. Utekontorene til Innovasjon Norge har kompetanse på forretningsutvikling og nettverk i næringslivet i de utenlandske markedene, og kan tilby arenaer for forretningsutvikling i kombinasjon med internasjonalisering til norske SMB-er. Dette er funksjoner som bør videreføres og videreutvikles.

Det er vår vurdering at styringssignalene som formidles til disse aktørene med fordel kan bli tydeligere. Det er behov for å vurdere hvilke overordnede målsettinger det er forventet at utenriksstasjonene og Innovasjon Norge er ment å bidra til å realisere når det kommer til næringsfremme i utlandet, og det er behov for å avklare og avgrense deres rolle og ansvar sett opp mot både hverandre og andre virkemiddelaktører.

For utenriksstasjonenes del er det i «Strategi 21» formulert et mål om at utenriksstasjonen skal gi «relevant støtte til norsk nærings- og kulturliv i utlandet». Her vil det være en fordel om det formuleres hvilken effekt denne støtten er ment å gi, slik at det blir enklere å vurdere hva som vil være den *relevante* støtten. Når det gjelder Innovasjon Norge, vil det være en fordel om verdiskaping gjennom internasjonalisering får et tydeligere avtrykk i målstrukturen staten styrer selskapet etter.

Fleksibilitet i virkemiddelapparatet

For å legge til rette for at tilbudet til norske bedrifter i utlandet blir best mulig, er det vår vurdering at det bør være en tettere kobling mellom lokalisering av virkemiddelapparatet i utlandet og relevansen av de aktuelle eksportmarkedene for Norges verdiskaping. Utenriksstasjonene og Innovasjon Norge skal i prinsippet kunne tilby tjenester til alle norske bedrifter. Disse aktørene har i dag fordelt sine ressurser på utemarkedene på en suboptimal måte, ved at en rekke utenriksstasjoner og utekontorer er tynt besatt med den kompetansen som er nødvendig for å kunne tilby tjenester av tilstrekkelig kvalitet til norske bedrifter. Ved å fokusere innsatsen på et mindre antall relevante markeder vil kvaliteten på tjenestene som tilbys norske bedrifter kunne økes.

Det er vår vurdering at det er rom for å øke innslaget av brukerfinansiering i det næringsnøytrale virkemiddelapparatet. Brukerfinansiering vil primært fungere som en avsjekk på om tjenestene som tilbys er relevante for norsk næringsliv. Det er vanskelig å måle effektene av tjenestene som tilbys, og dermed er brukerfinansiering en rimelig og effektiv måte å avdekke om tjenesten anses som virkningsfull. I tillegg kan det påpekes at det er nødvendig at det offentlige tilbyr tjenester vederlagsfritt, når det er betalingsvilje hos brukerne og tjenesten er en subsidieordning for næringslivet.

Videre er det vår vurdering at fleksibiliteten i virkemiddelapparatet med fordel kan styrkes for å sikre etterlevelse av prinsippet. Næringsfremmemidlene og NPR-midlene som utenriksstasjonene kan søke om gir en viss grad av fleksibilitet til utenriksstasjonene og Innovasjon Norge til å tilpasse aktiviteter og tjenestetilbud til bedriftenes behov og oppdukkende markedsmuligheter på årlig basis. Men utenriksstasjoner som opererer alene bør i større grad få støtte til å vurdere potensialet i oppdukkende muligheter, samt å få støtte til å gripe disse mulighetene. Innovasjon Norge kan etterstrebe å i større grad designe og utvikle sine tjenester med

utgangspunkt i bedriftenes behov. Selskapet bør også rette oppmerksomhet mot endringer i bedriftenes behov over tid, og fortløpende vurdere nødvendigheten av å tilpasse tjenestene.

Næringsspesifikk virkemiddelbruk ved markedssvikt

Vår vurdering er at i de næringene hvor staten i dag har gått inn med næringsspesifikk virkemiddelbruk, ser dette ut til å være begrunnet med både markedssvikt og et uttrykt behov for støtte fra næringen selv. Etterlevelse av prinsippet innebærer at det må være åpenhet for at behovet kan oppstå i nye næringer, og at det kan fases ut i andre.

Status i dag er at staten benytter både regulering, finansiering og organisering som næringsspesifikke virkemidler for utvalgte næringer:

- Sjømatnæringen: regulering, finansiering og organisering
- Energinæringen: finansiering og organisering
- Reiselivsnæringen: finansiering
- Kreative næringer: organisering og finansiering

Næringsspesifikk virkemiddelbruk organisert med nærhet til næringen

Vår vurdering er at i tilfeller der den næringsspesifikke virkemiddelbruken har fått et organisatorisk uttrykk, er det ikke gjennomgående gjort hensiktsmessighetsvurderinger av tilknytningsformen. Valg av tilknytningsform fastsetter rammene for sentralforvaltningens ansvars- og styringsmuligheter overfor en virksomhet. Gjeldende forvaltningspolitiske retningslinjer tilsier at stiftelsesformen ikke bør benyttes for organisering av oppgaver med karakter av myndighetsutøvelse, virkemiddeldisponering eller tjenesteyting der staten har ansvar for tjenestenes omfang eller kvalitet. Som en generell regel skal staten unngå bruk av stiftelsesformen, med mindre særskilte hensyn tilsier at formen er nødvendig.¹³³ Til tross for dette er flere aktører i virkemiddelapparatet organisert som stiftelser. Dette gjelder NORWEP, NORLA, DOGA og Music Norway.

Det mest utfordrende organisatoriske uttrykket slik vi ser det, er imidlertid at virkemiddelapparatet for reiselivsnæringen er en integrert del av Innovasjon Norge, som i utgangspunktet er satt opp som en næringsnøytral virkemiddelaktør. Vår vurdering er at denne organiseringen ikke gir tilstrekkelig med nærhet til næringen, og heller ikke tilstrekkelig grad av kontroll med om virkemiddelbruken er tilpasset markedssvikten og næringens behov for støtte. Videre er det vår vurdering at innslaget av brukerfinansiering for «Visit Norways» tjenester bør økes.

Kontinuerlig evaluering

Det er vår vurdering at det er behov for å forbedre kvaliteten på evalueringene som gjennomføres av virkemiddelapparatets tjenester for å sikre etterlevelse av dette prinsippet. Sjømatrådet og NORWEP ser ut til å ha etablert evalueringsprosesser på et tilfredsstillende nivå. Innovasjon Norge gjennomfører en rekke evalueringer, og disse er av varierende kvalitet. Det er særlig evalueringene av «Visit Norways» tjenester som ikke er tilfredsstillende. Videre er det vår vurdering at heller ikke utenriksstasjonenes tjenester evalueres på en tilfredsstillende måte.

8.1.2 Anbefalinger om samordning og samhandling som metode for å realisere felles målsettinger

For at sektorovergripende målsettinger skal realiseres, er det avgjørende med enighet om strategiske prinsipper og tilslutning til felles mål. I dette delkapittelet gir vi våre anbefalinger knyttet til samordning og samhandling som metode for å realisere aktørenes felles målsettinger i arbeidet med næringsfremme i utlandet. Vi gir fire konkrete anbefalinger som vil legge til rette for at departementene og virkemiddelapparatet i fellesskap kan

¹³³ St. Meld. Nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap

etterleve de strategiske prinsippene, og realisere målene i områdestrategien «Verda som marknad». De fire anbefalingene er:

- Endret ansvarsfordeling og bedre samordning på departementsnivå
- Bedre samordning på hovedkontornivå
- Implementering av beste praksis i Team Norway ute
- Tilrettelegging for digital informasjonsdeling

Endret ansvarsfordeling og bedre samordning på departementsnivå

Vår vurdering er at for å effektivisere samordningen i Team Norway bør samordningsansvaret ligge innenfor samme vertikale styringskjede. På departementsnivå bør ansvaret derfor flyttes fra NFD til UD. Flytting av ansvar fra NFD til UD vil bidra til en tettere kobling mellom samordning på departementsnivå og samordningen ute. I tillegg er det også fordeler knyttet til at UD har sterkere styringsvirkemidler overfor det operative leddet. UD har også allerede i dag omfattende oppgaver relatert til samordning og koordinering med andre virkemiddelaktører. Når samordningen skal gjennomføres bør departementene følge Difis og DFØs seks råd for samordning i departementer som skal utforme og følge opp en strategi, handlingsplan eller et program.

Risikoen for fragmentert styring, målkonflikter og overlapp i oppgaveløsningen på tvers av aktører reduseres ved bedre samordning. Det vil særlig kunne bidra til å redusere forekomsten av ukoordinerte og dårlig planlagte delegasjonsbesøk, som det er tidkrevende for utekontorene og utestasjonene å håndtere.¹³⁴ En mer koordinert og samordnet styring fra departementsnivået vil kunne legge til rette for at rolle- og ansvarsfordelingen mellom virkemiddelaktørene blir tydelig avklart, og at det operative leddet får benyttet mer av sin tid på å levere tjenester. Dette vil igjen kunne føre til at det er de rette selskapene som får den rette bistanden og det reduserer risiko for slitasje på virkemiddelaktørens nettverk.

Endringsbehov

Arbeidet med næringsfremme i utlandet strekker seg over flere fagområder og på tvers av departementsinndelinger. Kartleggingen har vist at virkemiddelaktørene støter på enkelte hindringer i sin oppgaveløsning som følge av at samordningen er svak oppover i systemet. Fravær av samordning og felles planlegging på departementsnivå bidrar til ineffektivitet i virkemiddelapparatet. Det operative leddet merker fraværet av samordning og planlegging på departementsnivå ved at de må håndtere oppgaver ad hoc, og at særlig delegasjonsbesøk i mange tilfeller fremstår dårlig planlagt og/eller dårlig koordinert. For det operative leddet betyr dette at det brukes mindre tid på å levere tjenester til bedrifter, og mer tid på «brannslukking». I tillegg virker det som fraværet av koordinering og samordning på høyere nivåer i enkelte tilfeller utløser konkurranseadferd mellom virkemiddelaktørene, i den forstand at de «konkurrerer» om kundene (bedriftene).

Mangelen på en felles departemental tilnærming til virkemiddelapparatet og Team Norway ute, har ført til at det gjøres bilaterale avklaringer mellom enkeltdepartementer og virkemiddelaktører. Dette gjør at synergieffektene av å ha et stort virkemiddelapparat ikke utløses. Videre er det et kompliserende element at ansvaret for å koordinere Team Norway i utlandet ligger hos utenriksstasjonene som er en del av UD, mens det på departementsnivå hjemme ligger hos NFD. NFD har ingen direkte styringslinjer til Team Norway-aktørene i utlandet. Dette gjør at de i liten grad sitter på informasjon om hvilken type avklaringer virkemiddelapparatet har behov for fra departementsnivået. Både på embetsverksnivå og på virkemiddelaktørnivå er det en oppfatning om at Team Norway på departementsnivå per i dag ikke fungerer optimalt, og at det er behov for å få dette til å fungere bedre.

For å legge til rette for at virkemiddelaktørene har best mulig forutsetninger for å levere gode tjenester til bedriftene, må departementene legge mer innsats i å samordne arbeidet på sitt nivå.

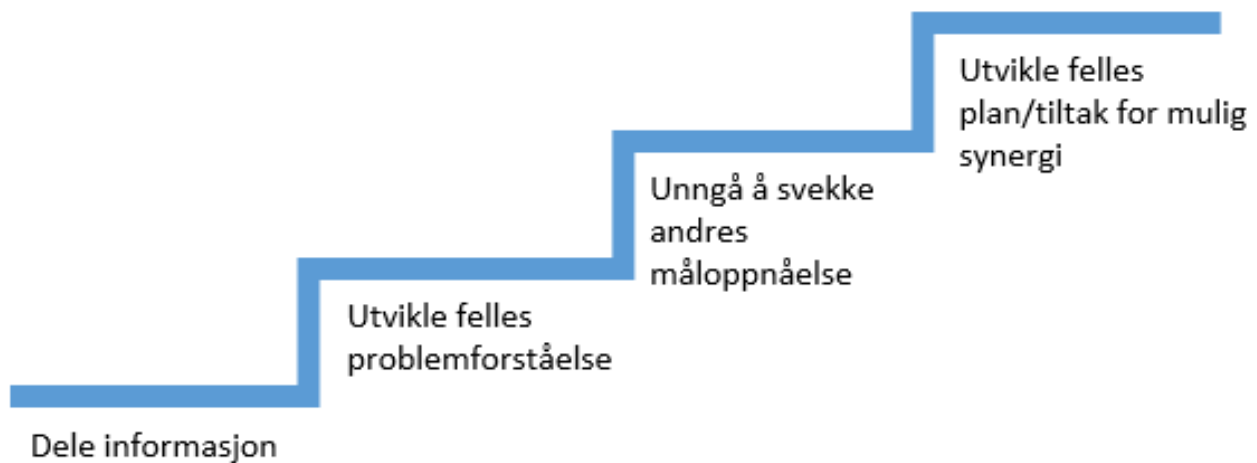
¹³⁴ Se kapittel 6 for informasjon om hvilke typer besøk dette omfatter.

Anbefaling

Det er vår vurdering at de vil være fordelaktig for samordningen og koordineringen av Team Norway at ansvaret for å samordne og koordinere arbeidet ligger innenfor samme vertikale styringskjede. Ettersom utenriksstasjonene har størst geografisk utbredelse i utlandet, og fordi utenriksstasjonene har ansvaret for å koordinere Team Norway ute, anbefaler vi at ansvaret for å samordne Team Norway på departementsnivå legges til UD. Dette vil sikre at samordningsansvaret ligger til samme vertikale styringskjede, noe som innebærer en forenkling av kommunikasjonslinjene. Samordningen som skjer på departementsnivå bør videre innrettes mot å omhandle strategiske spørsmål, eksempelvis knyttet til operasjonalisering av eksportstrategien. Samordningen på departementsnivå bør primært være innrettet mot planlegging fremover i tid. Hyppigere møter på embetsverksnivå i Team Norway vurderes også som fordelaktig.

Å innrette samordningen i tråd med anbefalingene over, vil innebære at departementene beveger seg oppover trinnene på «samordningsstigen».¹³⁵ Jo høyere opp på stigen departementene befinner seg, jo mer samordnet er departementene. De beste forutsetningene for samordning skapes når berørte parter tidlig i prosessen kommer sammen for å utvikle en felles problemforståelse, og på dette grunnlaget samarbeider om å utvikle en omforent strategi eller policy.

Figur 8-1: Samordningsstigen



Kilde: Difi-notat 2017:2

DFØ og Difi har i fellesskap utarbeidet seks råd til departementer som skal samordne sin styring av samarbeid mellom underliggende virksomheter.¹³⁶ Rådene er basert på erfaringer fra toppledere, mellomledere og medarbeidere i departementer og virksomheter som har vært involvert i konkrete samarbeidsoppgaver. Rådene er de følgende:

- Bli enige om felles prinsipper og verdier som skal være styrende for arbeidet.
- Søk å få en felles forståelse av problemer, interesser og muligheter.
- Søk felles forståelse av omfanget av og ambisjonsnivået for samarbeidet.
- Etabler forankring på politisk og administrativt nivå som gir eierskap over tid.
- Gi virksomhetene frihet med hensyn til hvordan de løser samarbeidsoppgaven.
- Bruk som hovedregel de ordinære og etablerte styringsstrukturene, og sørg for gode samordnings- og samarbeidsstrukturer på tvers.

Departementene bør følge disse rådene, og i tillegg formalisere samarbeidet gjennom å skriftlig formalisere formen samordningen skal ha.

Videre er det bred enighet om at budsjettprosessen er den viktigste prioriterings- og samordningsprosessen i det politiske systemet. Sektorovergripende strategisk styring medfører samordning av politikkinnhold. For å

¹³⁵ Difi (2016:8) Ikke bare pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller

¹³⁶ Difi-notat 2017:2 *Erfaringer og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017*

sikre muligheten til å realisere politiske målsettinger må områdestrategien også benyttes til å sikre finansiering av de tverrsektorielle satsningene gjennom statsbudsjettprosessen. Dette innebærer at felles satsninger og prioriteringer for Team Norway også bør inngå som tema i samordningsmøtene.

Bedre samordning mellom virkemiddelaktørene i Norge

Vår vurdering er at det må opprettes et samordningsforum på hovedkontornivå, slik at partene får mulighet til å utveksle strategisk informasjon. Samordningen bør formaliseres gjennom en samarbeidsavtale. Informasjonsdeling og samordning på hovedkontornivå vil kunne legge til rette for sterkere synergieffekter av Team Norway ute, fordi det øker sannsynligheten for at ukklarheter i rolle og ansvar mellom aktørene blir avklart på rett nivå, samt at det øker sannsynligheten for at flere Team Norway-aktører vil velge å ha tilstedeværelse på samme sted.

I tillegg kan bedre samordning på hovedkontornivå medføre at man unngår dublering av kompetanse og tjenestetilbud ved lokasjoner der det kan være en utfordring, nettopp fordi rolle- og ansvarsavklaringene håndteres på rett nivå i organisasjonene.

Endringsbehov

Team Norway-aktørene på hovedkontornivå har få treffpunkter seg i mellom, og de treffpunktene som eksisterer er bilaterale. Vår vurdering er at den nødvendige koordineringen av Team Norway på hovedkontornivå ikke finner sted, og at dette for eksempel påvirker virkemiddelaktørenes mulighet til å ta hensyn til de andre virkemiddelaktørenes beslutninger om opprettelse og nedleggelse av utekontorer i egne strategiprosesser. Videre påvirker det samhandlingen mellom aktører i Team Norway ute fordi nødvendige avklaringer om rolle- og ansvarsfordeling ikke tas på rett nivå men overlates til den enkelte Team Norway-konstellasjon i utlandet.

Ved mange lokasjoner ser samhandlingen i Team Norway til å finne sin form, men kartleggingen viser at samhandlingen generelt omtales som personavhengig. I enkelte tilfeller har det oppstått konflikter mellom virkemiddelaktører om hvem som har ansvar for hva. Det at Team Norway på hovedkontornivå ikke har et forum for diskusjon og avklaringer av slike problemstillinger gjør at utfordringene vedvarer over tid.

Anbefaling

Virkemiddelaktørene bør inngå samarbeidsavtaler på hovedkontornivå. Dette er en måte å formalisere og forventningsstyre samhandling på, som ofte kan være hensiktsmessig mellom aktører som ikke har myndighet til å forplikte hverandre. Samarbeidsavtaler eller «intensjonsavtaler» er avtaler som kan være regulert gjennom regelverk eller styringsdialog og som omhandler og «regulerer» samarbeidet mellom parter som har ulik tilknytningsform til forvaltningen. Formålet med slike avtaler er forventningsavklaring og å få felles og omforent forståelse av utfordringer, mål, rolle- og ansvarsdeling.

Hovedkontornivået i Team Norway bør ha et eget forum der det styrende nivået i virkemiddelapparatet kan gjøre avklaringer knyttet til rolle- og ansvarsfordeling, dele informasjon om strategier og planer, samt legge planer for å realisere felles målsettinger. For å legge til rette for dette bør det gjennomføres felles årlige strategisamlinger på hovedkontornivå.

Implementering av beste praksis i Team Norway ute

Vår vurdering er at beste praksis med hensyn til samarbeid og samhandling i Team Norway bør dokumenteres og benyttes som grunnlag for utarbeidelse av en generisk metodikk for samhandling som kan implementeres ved alle Team Norway-lokasjoner. Bedre samordning og samhandling kan både spare ressurser og målrette innsats i Team Norway.

Ved å implementere beste praksis-metodikk ved alle Team Norway-lokasjoner vil graden av samarbeid bli mindre personavhengig, og det legges til rette for å øke synergieffektene av det å ha flere virkemiddelaktører til stede ved samme lokasjon. Bedret samarbeid vil videre kunne medføre bedre tjenestetilbud til bedriftene, fordi ressursene utnyttes bedre på tvers og aktørene kan få mer ut av sine samlede ressurser.

Endringsbehov

Det samarbeides i en eller annen form mer eller mindre alle steder der flere Team Norway-aktører er tilstede. De involverte partene opplever generelt samarbeid som positivt, men det påpekes gjennomgående at graden av samarbeid er personavhengig. Møtefrekvensen og deltakelsen varierer fra lokasjon til lokasjon, og det er en generell oppfatning blant mange i virkemiddelapparatet om at det er rom for å samarbeide både bedre og mer.

Det finnes flere eksempler på vellykket samarbeid i Team Norway. Her kan både Japan og Tyskland trekkes frem som land der aktørene mener at samarbeidet bidrar til å utløse synergieffekter. Effektivt samarbeid ser ut til å ha positive effekter på ressursutnyttelsen og måloppnåelsen ved utekontorene. Ulik praksis på tvers av land indikerer at det finnes et uutnyttet potensial for å effektivisere den stedlige virkemiddelbruken.

Anbefaling

Metodikken til de lokasjonene som har etablert den beste praksisen når det kommer til Team Norway-samarbeidet ute bør skriftliggjøres og omdannes til en veileder eller en rutinebeskrivelse, som kan ligge til grunn for implementering ved andre Team Norway-lokasjoner. Fokuset bør rettes mot mer felles planlegging og bedre ressursutnyttelse på tvers av aktører i gjennomføring av aktiviteter.

Dersom det inngås en samarbeidsavtale mellom partene på hovedkontornivå, bør denne inneholde en formulering om at beste praksis skal implementeres ved alle Team Norway-lokasjoner. Det enkelte hovedkontor, og UD bør følge opp dette overfor utenriksstasjonene og utekontorer. I tillegg til at erfaringsutveksling fra Team Norway i utlandet bør inngå som tema på den årlige strategisamlingen (jf. anbefalingen om bedre samordning på hovedkontornivå).

Tilrettelegging for digital informasjonsdeling

Vår vurdering er at det bør anskaffes en plattform for informasjonsdeling i Team Norway. Denne plattformen bør være tilgjengelig for bruk på alle nivåer, slik at både departementene, hovedkontorene og Team Norway ute har egne digitale samhandlingsrom. Enkel informasjonsdeling er avgjørende for effektiviteten i samhandlingen og oppgaveløsningen. Implementering av en felles informasjonsplattform, der felles planer kan deles og redigeres vil kunne effektivisere samhandlingen på alle nivåer.

Endringsbehov

Team Norway-aktørene mangler en felles plattform for informasjonsutveksling. Denne problemstillingen er aktuell for alle de hierarkiske nivåene. Ettersom informasjonsutvekslingen i stor grad foregår per epost gjør dette at arbeidet blir sårbart for utskiftninger i personell, og det blir vanskelig å holde oversikt over historikk. Når mange aktører er involvert er ikke epost en effektiv kommunikasjonsform.

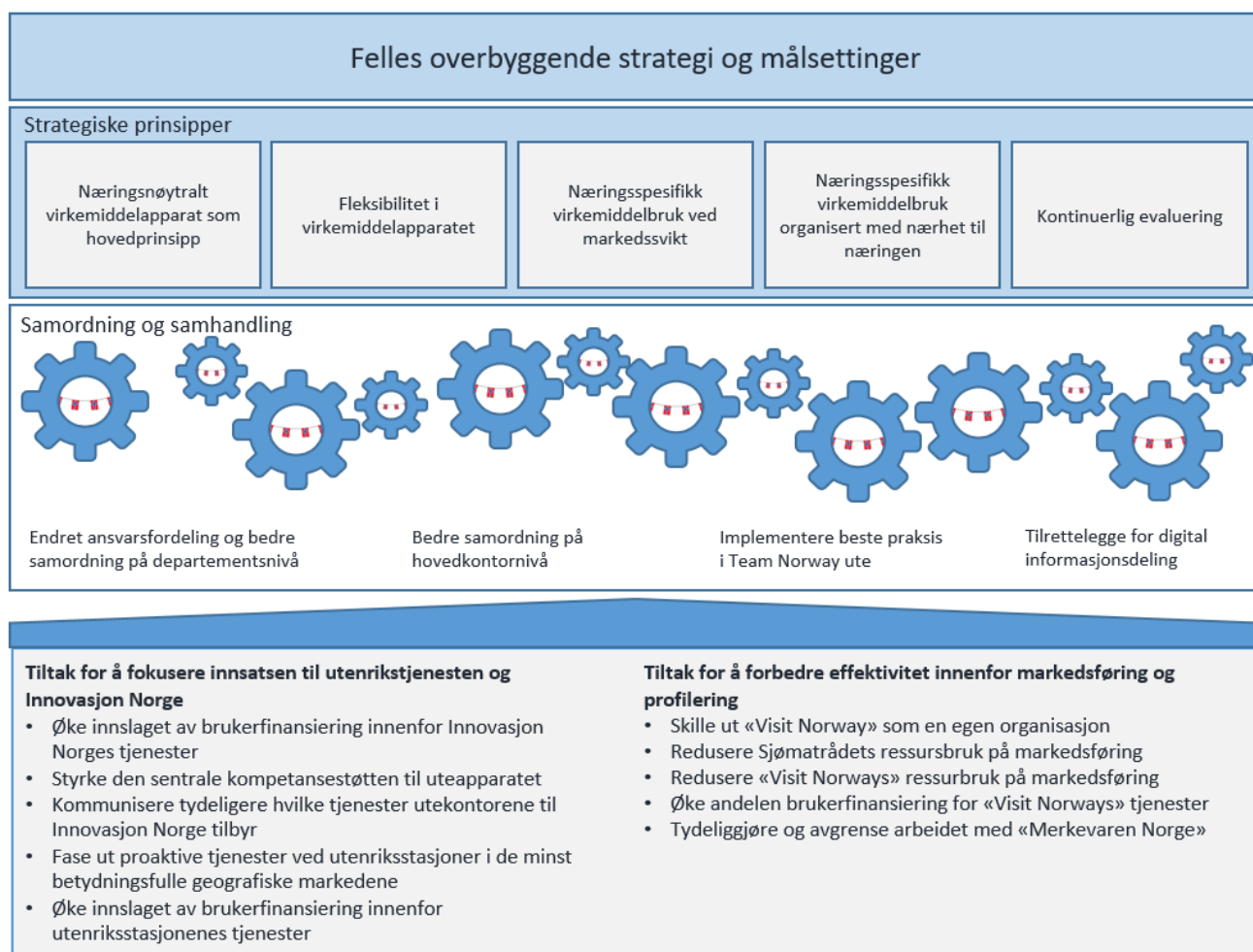
Anbefaling

Det bør anskaffes en felles plattform for informasjonsdeling i Team Norway. Denne plattformen bør være tilgjengelig for bruk på for alle nivåer av Team Norway. Det vil si at det bør legges til rette for at både departementene, hovedkontorene og de ulike Team Norway-konstellasjonene i utlandet har egne Team Norway-rom inne i plattformen.

8.2 Tiltak for bedre målretting og effektivitet i virkemiddelapparatet

Så langt i dette kapittelet har vi gitt våre overordnede anbefalinger knyttet til den strategiske styringen og samordningen av arbeidet med næringsfremme i utlandet. Vi mener at etterlevelse av disse anbefalingene vil være av stor betydning for å effektivisere arbeidet og å utløse synergiene og stordriftsfordelene som bør følge av å ha et offentlig finansiert virkemiddelapparat. I tillegg til de overordnede anbefalingene har vi i områdejennomgangen identifisert konkrete tiltak som bør gjennomføres for å målrette og bedre effektene av virkemiddelaktørenes aktiviteter og tjenester. I tillegg til at gjennomføringen av disse tiltakene alene vurderes å medføre bedre målretting av virkemiddelapparatet, støtter de også opp under de overordnede strategiske prinsippene som vi anbefaler at etterleves. Sammenhengen mellom anbefalingene og tiltakene er illustrert i Figur 8-2.

Figur 8-2 Illustrasjon av sammenhengen mellom overordnede anbefalinger om strategisk styring og tiltak for å målrette og effektivisere virkemiddelapparatet



Tiltakene vi anbefaler at gjennomføres er gruppert i to tiltakspakker:

- Tiltak for å fokusere innsatsen til utenriktjenesten og Innovasjon Norge
- Tiltak for å bedre effektiviteten innenfor markedsføring og profilering

Tiltakene som sorterer under formålet om å fokusere innsatsen til utenriktjenesten og Innovasjon Norge støtter særlig opp under hovedprinsippet om et næringsnøytralt virkemiddelapparat, som leverer tjenester med høy kvalitet og som har tilstedeværelse i de markedene som utgjør de mest relevante eksportmarkedene for norske bedrifter. I pakken finner vi også tiltak som går ut på å øke andelen brukerfinansiering av de næringsnøytrale virkemiddelaktørenes tjenester. Slike tiltak støtter opp under prinsippet om fleksibilitet i virkemiddelapparatet, fordi brukerbetaling er et relevant virkemiddel for å få en avsjekk på om virkemiddelaktørenes tjenester er tilpasset brukernes behov.

Tiltakene som sorterer under formålet om å forbedre effektiviteten innenfor markedsføring og profilering støtter opp under de strategiske prinsippene om næringsspesifikk virkemiddelbruk ved markedssvikt og et uttrykt behov fra næringen selv, og at slike aktører må være organisert med nærhet til næringen. Her foreslår vi flere tiltak som går ut på å avstemme den næringsspesifikke ressursbruken opp mot det som kan forsvares som følge av markedssvikt og etterspørsel. I denne pakken finner vi også tiltaket som går ut på å skille ut «Visit Norway» som en egen organisasjon. Dette tiltaket følger av at Visit Norway er et uttrykk for næringsspesifikk virkemiddelbruk, og i tråd med prinsippene bør slik virkemiddelbruk organiseres med tett kobling til næringen.

8.2.1 Fokusere innsatsen til utenriktjenesten og Innovasjon Norge

Områdegjennomgangen viser at arbeidet innen næringsfremme har størst effekt i markeder der flere virkemiddelaktører er til stede, eller der næringslivet selv har en aktiv tilstedeværelse eller interesse. Tilbakemeldinger fra bedriftene tyder også på at tjenestene som produseres av utenriktjenesten og Innovasjon Norge i de minst betydningsfulle geografiske markedene er av varierende kvalitet. Dette følger som regel av manglende kapasitet eller kompetanse hos virkemiddelaktørene.

For å understøtte prinsippet om et fleksibelt, næringsnøytralt virkemiddelapparat, og for å styrke tjenestekvaliteten innen utenriktjenesten og Innovasjon Norge tilråder vi at disse aktørenes tjenester markedsrettes gjennom å innføre økt grad av brukerfinansiering. For å ytterligere styrke kvaliteten på tjenestene bør det også legges til rette for at Innovasjon Norge i større grad kan prioritere å bygge kompetanse og tjenester rundt utvalgte næringer i de viktigste utemarkeder. Økt brukerfinansiering forventes å medføre en reduksjon i etterspørselen etter tjenester ved de mindre utekontorene til Innovasjon Norge. Dette innebærer at det frigjøres midler som kan omdisponeres innenfor virkemiddelapparatet.

Med 99 utenriksstasjoner har utenriktjenesten et bredt nedslagsfelt i utenlandske markeder. Vår kartlegging viser at i land der utenriksstasjonene er eneste virkemiddelaktør og med få næringsfremmeressurser, er det utfordrende å oppnå tilstrekkelig kvalitet på næringsfremmetjenestene. Vi legger til grunn at det vil fortsette å oppstå markedsmuligheter for norske bedrifter i land der utenriksstasjonene er den eneste virkemiddelaktøren. For å sikre at slike markedsmuligheter håndteres på en effektiv måte, bør de frigjorte midlene som er omtalt i avsnittet over benyttes til å styrke Innovasjon Norges evne til å tilby støtte og bistand til utenriksstasjoner som opererer alene i utlandet. En sentral kompetanseenhet i Innovasjon Norge, som er satt opp for å støtte utenriksstasjonene i deres næringsfremmearbeid, vil kunne hjelpe utenriksstasjonene med faglige vurderinger av hvorvidt markedsmulighetene som oppstår i utlandet er relevante for norske bedrifter. Denne kompetanseenheten bør videre gis fleksibilitet til å tilby ressurser og bistand til å gjennomføre arrangementer og tjenester i utlandet, dersom markedsmulighetene som utenriksstasjonene spiller inn vurderes som relevante. Som følge av dette kan utenriksstasjonenes ressursbruk knyttet til «proaktivt» næringsfremmearbeid i mindre betydningsfulle geografiske markeder reduseres.

Vår samlede vurdering at de ovennevnte tilpasningene av tilstedeværelsen i utlandet vil bidra til å målrette innsatsen til de næringsnøytrale virkemiddelaktørene. I det legger vi at tjenesteproduksjonen blir mer effektiv og tjenestene som leveres holder en høyere kvalitet. Det er imidlertid verdt å påpeke at ved å legge til rette for at Innovasjon Norge prioriterer bort mindre relevante markeder, og ved å redusere utenriksstasjonenes proaktive arbeid i mindre relevante markeder så vil det følge enkelte negative virkninger nettopp som følge av at tjenestetilbudet til norske bedrifter i disse markedene svekkes noe. Den samlede eksportverdien i markedene som berøres utgjør imidlertid en svært liten andel av den samlede norske eksportverdien.

For å fokusere innsatsen til utenriktjenesten og Innovasjon Norge har vi identifisert følgende seks tiltak:

- Øke innslaget av brukerfinansiering innenfor Innovasjon Norges tjenester
- Styrke den sentrale kompetansestøtten til uteapparatet
- Kommunisere tydeligere hvilke tjenester utekontorene til Innovasjon Norge tilbyr
- Fase ut proaktive tjenester ved utenriksstasjoner i de minst betydningsfulle geografiske markedene
- Øke innslaget av brukerfinansiering innenfor utenriksstasjonenes tjenester

Øke innslaget av brukerfinansiering innenfor Innovasjon Norges tjenester

Endringsbehov

En sentral utfordring i Innovasjon Norges utforming av tjenestetilbud ligger i at omfanget av brukerbetaling er relativt begrenset. Innovasjon Norge får i liten grad markedstestet kvaliteten på tjenestene som tilbys. Blandede tilbakemeldinger om nytten av deler av tjenesteleveransene indikerer både et behov for å finne verktøy for å sikre at virkemidlene bidrar til ønskede effekter og et potensial for å kutte ned på ressursbruken på området.

Tiltak

Som tiltak anbefaler vi å øke andelen brukerfinansiering på noen områder, hvor vi til dels allerede finner innslag av dette. Tiltaket er særlig relevant for rådgivningstjenester ved Innovasjon Norges utekontorer. På dette området utgjorde offentlig ressursbruk 91 millioner kroner i 2017. På andre områder benytter Innovasjon Norge et kriterium om 50 prosent markedsdeltakelse for sine ordninger, også i ordninger hvor målgruppen består av små og nystartede virksomheter. NORWEP, hvor statens ressursbruk også særlig har som formål å styrke vilkårene for mindre virksomheter innenfor næringen, dekker også bidraget fra partnerbedriftene nær halvparten av ressursbruken. Medlemsavgiftene er imidlertid differensierte med hensyn til bedriftenes størrelse.

Når det gjelder rådgivningstjenester ved utekontorene, indikerer tallene for 2017 at eksterne inntektskilder dekket omtrent 10 prosent av ressursbruken, noe som også inkluderer et vesentlig innslag av betalinger fra andre enn brukerne. På sikt mener vi at de samme prinsippene bør ligge til grunn for markedstesting også på dette tjenesteområdet. Et mål om 50 prosent brukerbetaling vil gi konsistens på tvers av ulike virkemidler, men enkelte forhold taler for at ambisjonene kan settes noe lavere ved innføring av tiltaket. For det første vil innføring av økt brukerbetaling innebære en negativ etterspørseffekt som vil kunne gi Innovasjon Norge grunnlag for endrede prioriteringer av geografiske markeder og næringer. En gradvis økning kan være hensiktsmessig ut fra dette perspektivet. I tillegg kan det være hensiktsmessig å bruke en differensiert prisingsmodell som gir lavere andel brukerbetaling innenfor visse segmenter. Særlig for mindre og nystartede bedrifter kan den potensielle verdien av rådgivningstjenestene være langt høyere enn det betalingsevnen for de samme tjenestene skulle tilsi. Vi har imidlertid ikke fått tilgang på kundedata som gjør det mulig å anslå den omsetningsmessige betydningen av rådgivningstjenester innenfor ulike kundesegmenter i denne gjennomgangen. Vi foreslår derfor delvis basert på en skjønnsmessig vurdering å innføre differensiert brukerbetaling innenfor rådgivningstjenester ved utekontorene med mål om en overordnet andel på 25 prosent av dagens offentlige ressursbruk. I tillegg foreslår vi at omfanget av brukerbetaling økes innenfor deltakelse på arrangementer og messer innenfor Export Norway. Innslaget av brukerbetaling kan økes med omtrent 5 millioner kroner for å komme nærmere målet om 50 prosent brukerbetaling for disse tjenestene.¹³⁷

Forventede effekter

Tiltaket vil medføre en redusert netto ressursbruk innenfor en relativt stor del av Innovasjon Norges tjenesteområde. Pengestrømsanalysen har vist at INs rådgivningstjenester i 2017 omfattet statlig ressursbruk på omtrent 106 millioner kroner. Dersom andelen brukerfinansiering ble økt med 25 prosent, ville dette innebære en frigjøring av 27 millioner kroner årlig. En såpass stor økning i andelen brukerbetaling vil også medføre en negativ volumvirkning. Kostnadsbesparelser knyttet til slike effekter kommer i tillegg. Vi finner det rimelig å anta at total ressursbesparelse etter tiltaket minst kan utgjøre 30 prosent av dagens offentlige ressursbruk, som tilsvarer omtrent 32 millioner kroner. Besparelser i offentlig ressursbruk knyttet til økt brukerfinansiering innenfor arrangementer og messer vil i tillegg kunne utgjøre 5 millioner kroner.

I tilfeller hvor økt brukerbetaling ekskluderer bedrifter fra å benytte Innovasjon Norges rådgivningstjenester vil verdier gå tapt som følge av kostnadsbesparelser i virkemiddelapparatet. Samtidig er hensikten med en slik markedstesting nettopp at prisingen av tjenester vil gi en indikasjon på hvilke brukere som faktisk tilføres verdi. Når brukere faller fra fordi verdien av tjenestene ikke overstiger kostnadene, er dette en ønsket effekt. Vi må imidlertid også regne med at brukere vil ekskluderes fra bruk av rådgivningstjenester i tilfeller hvor verdien av tjenestene overstiger kostnadene, men hvor andre forhold forhindrer bedrifter fra å utløse denne verdien. Mer generelle virkemidler knyttet til å styrke kapitaltilgang for små og nystartede bedrifter fremstår imidlertid som et mer egnet virkemiddel for å minimere omfanget av slike negative effekter. Vår vurdering er at fordelene med en større grad av markedstesting av rådgivningstjenestene veier tyngre enn ulempene som vil oppstå, og at tiltaket dermed bør gjennomføres.

¹³⁷ Det er relevant å påpeke at innføring av økt grad av brukerfinansiering ikke betyr at selskapet skal gå med overskudd, og at det er heller ikke tenkt at selskapet skal utvikle og tilby tjenester i konkurranse med det private markedet. Vår vurdering er at innføring av brukerfinansiering vil redusere eventuelle bekymringer ESA kan ha til subsidiering.

Oppsummering

Samlet anbefaler vi å øke innslaget av brukerbetaling innenfor Innovasjon Norges rådgivningstjenester, kursvirksomhet, messer og arrangementer. Økt brukerbetaling vil gi et mer markedsrettet tjenestetilbud. Ved å øke innslaget brukerbetaling innenfor disse tjenestene vil dette gi kostnadsbesparelser for staten gjennom økte inntekter. I tillegg vil økning i andelen brukerbetaling også medføre en negativ volumvirkning. Vi anbefaler å starte med 25 % økning i brukerbetalingen. Hensyntatt en forventet negativ kvantumseffekt anslår vi en samlet besparelse på 30 %. Reduksjonen vil utgjøre om lag 37 MNOK.

Styrke den sentrale kompetansestøtten til uteapparatet

Endringsbehov

I mange land er utenriksstasjonene eneste virkemiddelaktør tilstede og de har begrenset med intern kompetanse om næringsfremme. Når bedrifter tar kontakt med utenriksstasjoner med forespørsler, kan utenriksstasjonen i henhold til samarbeidsavtalen henvende seg til Innovasjon Norge for bistand til å håndtere forespørselen. I praksis har derimot ikke Innovasjon Norge tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp utenriksstasjonene i tråd med utenriksstasjonenes behov. De samme utenriksstasjonene savner også et mottaksapparat i Norge som de kan henvende seg til for å videreformidle informasjon og diskutere markedsmuligheter med. Områdegjennomgangen har avdekket at det er et vesentlig behov for å styrke kompetansestøtten til utenriksstasjonene. Dersom man i tillegg øker brukerbetalingen for rådgivningstjenester ved utekontorene kan man forvente en negativ etterspørselseffekt som vil kunne gi Innovasjon Norge grunnlag for endrede prioriteringer av geografiske markeder og næringer. En slik utvikling kan øke det fremtidige behovet for et mottakssenter for henvendelser.

Tiltak

Tiltaket innebærer å styrke den sentrale kompetansestøtten til uteapparatet gjennom en trinnvis oppbygging av et mottaksapparat i Norge. Mottaksapparatet foreslås etablert gjennom å utvide Eksportsenteret til Innovasjon Norge med en ny funksjon. Formålet med mottakssenteret er at utenriksstasjoner både kan henvise bedrifter til mottaksapparatet, samt videreformidle markedsmuligheter som oppstår. Den sentrale kompetansenheten skal tilby veiledning om bruk av det samlede virkemiddelapparatet, samt være et sentralt bindeledd mellom utemarkeder og norske bedrifter med aktiviteter i utlandet.

Første trinn i etableringen av kompetansesenteret er å bemanne med ressurser som effektivt kan sette utenriksstasjonene i kontakt med relevante personer i virkemiddelapparatet i Norge. Det krever at ressursene har inngående kjennskap til hvem som gjør hva av offentlige og private organisasjoner som jobber for fremme av norsk næringsliv. Mottakssenteret vil også ha i oppgave å videreformidle informasjon fra distriktskontorer til utestasjoner. Trinn to i etableringen av senteret er å vurdere om behovene til utenriksstasjonene dekkes gjennom en ren formidlingstjeneste, eller om den styrkede kompetansestøtten også skal fungere som en diskusjonspartner for å ha effekt.

Vi anbefaler at det sentrale kompetansesenteret bemannes med 5 årsverk, samt driftsmidler. Driftsmidler skal brukes til å blant annet gjennomføre aktiviteter som reiser og møtevirksomhet for kompetanse, kunnskapsheving og koblingstjenester. Vår anbefaling er å starte med trinn 1, deretter gjøre en evaluering av resultatene etter 2 år. Ved både etablering og i en fremtidig evalueringsprosess bør det sikres medvirkning fra utenriksstasjonene i spørsmål om utformingen av tjenestetilbudet til senteret.

Vi foreslår videre at finansiering av den styrkede kompetansestøtten oppnås gjennom en reallokering av ressurser internt i Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har i dag utekontorer i åtte land der fastlandseksporten fra Norge er på under 5 milliarder kroner i året. Disse landene er: Russland, India, Sør-Afrika, Indonesia, Vietnam, Kenya, Estland og Malaysia. Samlet ressursbruk innen «Export Norway» på disse utekontorene var i 2017 på om lag 36,1 millioner kroner. Vi foreslår at det samlet frigjøres 10 millioner kroner fra disse utekontorene for å bemanne et sentralt kompetansesenter.

Forventede effekter

Et utvidet eksportsenter vil bidra til en mer effektiv håndtering av potensielle markedsmuligheter. Utenriksstasjonene vil ha ett sentralt kontaktpunkt inn i Innovasjon Norge og raskere kunne komme i kontakt

med aktører som kan vurdere hvorvidt identifiserte markedsmuligheter er interessante for norske næringsliv. Tiltaket øker fleksibiliteten og tilgangen til kompetansen i Innovasjon Norge som kan sikre at nye potensielt viktige eksportmarkeder identifiseres og utnyttes raskere enn hva tilfellet er i dag.

I tilfeller der det viser seg å ikke være interesse fra næringslivet kan tiden utenriksstasjonene ellers ville brukt på å forfølge disse mulighetene brukes til annet, mer produktivt arbeid. I tilfeller der det viser seg å være interesse fra næringslivet, vil positive effekter oppstå ved at næringslivet raskere får informasjon om mulighetene.

Markedene som berøres av reallokeringen av ressurser til et sentralt kompetansesenter vil i praksis nedprioriteres. Det innebærer at dagens nytteeffekter for bedrifter i disse markedene i stor grad vil falle bort. Vi mener likevel at denne kostnaden til en viss grad oppveies ved at et sentralt kompetansesenter kan støtte utenriksstasjoner og Innovasjon Norges utekontorer i en større bredde av markeder. Vi mener også at det er en betydelig verdi knyttet til raskere informasjonsdeling og en mer effektiv kobling mellom bedrifter i Norge og utemarkeder.

Kvaliteten på kompetansen og tjenestene til det utvidede Eksportsenteret er avgjørende for at tiltaket skal ha en positiv nettoeffekt. Utenriksstasjonene må oppleve det som en forenkling å bruke senteret. Hvis utenriksstasjonene fortsetter å forfølge muligheter på egenhånd, vil tiltaket resultere i en unødvendig duplisering av ressursbruk uten vesentlige gevinster.

Vi vurderer risikoen for negative effekter på norsk verdiskapning av tiltaket som begrenset. Markedene som nedprioriteres med en reduksjon i ressursbruk med en tredel, stod i 2017 for 18,3 milliarder kroner i eksport. Dette utgjør kun 1,9 prosent av den totale fastlandseksporten fra Norge.

Oppsummering

Vi anbefaler å styrke den sentrale kompetansestøtten til uteapparatet. Områdegjennomgangen har avdekket at utenriksstasjonene har behov for et mottaksapparat de kan henvende seg til dersom bedrifter kontakter dem, samt videreformidle markedsmuligheter som utenriksstasjonene avdekker. Som følge av tiltaket om økte brukerbetaling legger vi til grunn at etterspørselen etter rådgivingstjenester ved utekontorene til Innovasjon Norge vil falle. Dette gir rom for å omplassere ressurser fra utekontorene (for eksempel fra markeder med lavt norsk eksportvolum) til å styrke den sentrale kompetansestøtten i Norge. Tiltaket innebærer konkret å opprette et kompetansesenter sentralt i Norge i tilknytning til Eksportsenteret i Innovasjon Norge. Senteret skal tilby veiledning om bruk av det samlede virkemiddelapparatet, og være et bindeledd mellom aktører i Norge og stasjonene i utlandet. Ansatte ved kompetansesenteret må ha grundig kjennskap til norske virkemiddelaktører og norske bedrifter med aktivitet i utlandet.

Videre er vår anbefaling å starte med å bemanne kompetansesenteret med fem årsverk i tillegg om lag fem MNOK i driftsmidler. Det utvidede eksportsenteret vil bidra til en mer effektiv håndtering av potensielle markedsmuligheter, raskere informasjonsdeling og mer effektiv kobling mellom norske bedrifter og utemarkedet.

Kommunisere tydeligere hvilke tjenester utekontorene til Innovasjon Norge tilbyr

Endringsbehov

Områdegjennomgangen viser at det er et behov for tydeligere kommunikasjon til næringslivet om hva Innovasjon Norge kan bidra med i utemarkedene. Kartleggingen viser at norske bedrifter ikke har tilstrekkelig kjennskap til tjenestene Innovasjon Norge leverer, og at de i visse tilfeller har urealistiske forventninger til gratis tjenester. I dag fremstår det derfor som om det er behov for å forventningsstyre bedriftene med hensyn til hvilke deler av Innovasjon Norge som kan bidra med hvilke typer tjenester.

Det bør være en tydelig sammenheng mellom de styringssignalene som formidles fra NFD, faglig forankrede prosesser i Innovasjon Norge knyttet til valg av lokasjoner for utekontorer og prioriteringer av næringer på utekontorene, og det tjenestetilbudet som kommuniseres til norske bedrifter.

Tiltak

Hvilke tjenester utekontorene kan tilby, og hvilke næringer som får tilbud om spesialisert kompetanse ved det enkelte utekontor bør fremgå tydelig i kommunikasjonen av Innovasjon Norges tjenestetilbud. Informasjonen bør komme tydelig frem i kommunikasjon både fra Innovasjon Norge sentralt og fra hvert enkelt utekontor. Veiledning og rådgivning til bedrifter innenfor bransjer som man ikke satser på i et utemarked er en oppgave som kan overlates det styrkede kompetansesenteret.

Forventede effekter

Vi forventer at en tydeligere kommunikasjon om hvilke tjenester som tilbys ved det enkelte utekontor vil bidra til å forventningsstyre bedriftene, legge til rette for bedre utnyttelse av tjenestene og mer effektiv tjenesteproduksjon ved det enkelte utekontor. Bedrifter som ikke finner et relevant tjenestetilbud ved et utekontor, bør henvises til Innovasjon Norges hovedkontor for bistand.

Tiltaket forutsetter forutgående prosesser i både NFD og Innovasjon Norge. NFD må være tydelig i sine styringssignaler til selskapet om mulighetsrommet for å gjøre prioriteringer ved utekontorene, og Innovasjon Norge må sikre faglig funderte strategiske prosesser når valg av lokasjoner og tjenestetilbud ved den enkelte lokasjon skal avgrenses.

Implementeringen av tiltaket innebærer en viss risiko. Ved prioriteringer vil det oppstå en risiko for at Innovasjon Norges vurderinger er i utakt med næringslivets reelle behov.¹³⁸ Konsekvensene av feilprioriteringer kan være betydelige, ettersom Innovasjon Norges tjenester i dag bidrar til nytte blant et stort antall bedrifter. En ytterligere kompliserende faktor ved implementering er at tiltaket krever også et tett samspill mellom Innovasjon Norge, NFD og de øvrige virkemiddelaktørene.

Oppsummering

Vi anbefaler at Innovasjon Norge kommuniserer tydelig hvilke tjenester som tilbys ved det enkelte utekontor. Områdegjennomgangen har avdekket at det er ulike oppfatninger innad i Innovasjon Norge om hvorvidt selskapet i dag har anledning til å prioritere enkelte næringer eller bransjer. Bedriftene som benytter seg av utekontorenes tjenester har som regel best nytte av at de ansatte ved Innovasjon Norges utekontorer har bransjespesifikk kompetanse. Ressursbegrensingene ved de enkelte utekontorene gjør at Innovasjon Norge ikke kan tilby bransjespesifikk kompetanse som dekker hele spekteret av det norske næringslivet. Vår anbefaling er at hvilke tjenester og innenfor hvilke bransjer utekontorene har kompetanse, må kommuniseres tydeligere av Innovasjon Norge. Veiledning til bedrifter innenfor bransjer som ikke prioriteres i et utemarked er en oppgave som bør ligge til den sentrale kompetansenheten (se eget tiltak).

Fase ut proaktivt næringsfremmearbeid ved utenriksstasjoner i de minst betydningsfulle geografiske markedene

Endringsbehov

I kartleggingen antydes det at utenriksstasjonenes proaktive næringsfremmearbeid har størst effekt i markeder der utenriksstasjonene samarbeider med andre deler av virkemiddelapparatet, eller der næringslivet selv har en aktiv tilstedeværelse eller interesse. Kartleggingen viser også at utenriksstasjoner som opererer alene i utemarkeder, opplever det som vanskelig å avgjøre det reelle potensialet i oppdukkende markedsmuligheter. Konsekvensen av dette er usikkerhet rundt hensiktsmessighetene av ressursbruken, for eksempel ved at utenriksstasjonene enten ikke forfølger relevante markedsmuligheter, eller at de forfølger markedsmuligheter med lite potensial for å utløse verdiskaping. Vår vurdering er at ressursbruken som går med til forsøk på proaktivt arbeid ved utenriksstasjoner i mindre betydningsfulle geografiske markeder ikke er tilstrekkelig effektiv, og at midlene som brukes på dette heller kan benyttes til å finansiere initiativer som gir fleksibilitet i det samlede virkemiddelapparatet.

¹³⁸ Innovasjon Norge har allerede prioritert «mulighetsområder» og utvikler seg i retning av en tydeligere prioritering. Vår oppfatning er likevel at prioriteringene i Innovasjon Norge kan styrkes og i mindre grad være knyttet til de relativt brede mulighetsområdene.

Tiltak

Vi anbefaler et kutt i ressursbruk knyttet til proaktive aktiviteter ved utenriksstasjoner i noen utvalgte markeder. Dette gjelder aktivitetene markedsføring/profilering og arbeid med arrangementer. For å definere de geografiske markedene der slike kutt vil være aktuelle, har vi tatt utgangspunkt i eksportstatistikk for de siste fem årene. Sammenstilling av total ressursbruk ved utenriksstasjonene og totale eksportverdier per land viser at eksportverdiene varierer langt mer enn ressursbruken i landene hvor Norge har opprettet sine utenriksstasjoner (se Tabell 8-1). Den relative differansen målt i eksportverdi mellom største og minste marked er omtrent 100 ganger større enn den relative differansen målt i ressursbruk ved utenriksstasjonene.

Tabell 8-1: Rangering av totale eksportverdier 2017

Rangering eksportverdi 2017	Land	Samlet verdi av vare- og tjenesteeksport 2017 (MNOK)	Samlet verdi av vare- og tjenesteeksport 2013-2017 (MNOK)	Samlet ressursbruk til næringsfremme ved utenriksstasjoner 2017
1	Storbritannia	194 937	941 867	5 625 836
2	Tyskland	140 389	701 523	9 957 532
3	Nederland	102 425	572 679	4 650 741
...
66	Nepal	33	130	467 841
67	Tanzania	22	596	6 634 880
68	Cuba	20	143	193 182
69	Mali	0	793	168 675
70	Malawi	0	766	625 235

Kilder: Utenriksdepartementet og SSB-tabell 10174.

I vår tilnærming for å finne markeder hvor ressursbruk kan nedprioriteres har vi derfor valgt å benytte et samlekraterium basert på eksportverdi 2017 og samlet eksportverdi 2013-2017. Vi anbefaler at ressursbruk på proaktivt arbeid ved utenriksstasjonene kuttes i geografiske markeder hvor eksportverdien for 2017 ikke overstiger 2 milliarder kroner og hvor samlet eksportverdi for 2013-2017 ikke overstiger 5 milliarder kroner. Det gir oss et utvalg av stasjoner presentert i

Tabell 8-2.

Tabell 8-2: Ressursbruk til profilering og arrangementer i utvalg av geografiske markeder med begrensede eksportvolumer 2013-2017

Land	Profilering	Arrangementer	Eksportverdi 2017 (MNOK)	Eksportverdi 2013-2017 (MNOK)
Latvia	352 713	416 030	1 837	4 671
Filippinene	447 053	341 483	1 290	2 370
Ungarn	379 842	29	1 245	3 733
Algerie	80 917	161 834	1 188	2 394
Slovakia	94 314	2 060	1 123	4 405
Ghana	855 183	677 505	748	2 140
Marokko	75 980	2 000	644	3 587
Bangladesh	150 304	434 355	571	2 590
Colombia	95 423	187 884	417	3 547
Mosambik	401 989	803 978	373	1 355
Kroatia	194 607	517 042	301	1 266
Pakistan	0	155 222	301	2 931
Iran	164 932	1 094 160	293	2 557
Sri Lanka	253 132	526 830	202	506
Kenya	62 716	62 716	149	1 378
Albania	0	249 542	145	452
Etiopia	588 350	294 175	119	4 808
Myanmar	74 504	0	109	1 002
Uganda	177 384	156 774	89	2 147
Nepal	46 784	224 505	33	130
Tanzania	383 640	2 307 980	22	596
Cuba	0	96 591	20	143
Mali	16 867	16 867	0	793
Malawi	62 524	62 524	0	766
Sum	4 959 158	8 792 087	11 219	50 267

Kilder: Utenriksdepartementet og SSB-tabell 10174.

Forventede effekter

Effektene av tiltaket for samlet ressursbruk vil maksimalt tilsvare summen av ressursbruk på de mest proaktive tjenestekategoriene. For utvalget av land vi har plukket ut summerte dette seg til 13,8 MNOK. Som andel av total ressursbruk innenfor de samme kategoriene vil dette utgjøre et kutt på 22 prosent. Som andel av total ressursbruk på næringsfremme innenfor UD utgjør summen 4 prosent.

Det må forventes at kutt vil medføre noen negative virkninger ved at noen av gevinstene fra arrangementer og promoteringsarbeid bortfaller. Den samlede eksportverdien i markedene som berøres utgjør imidlertid mindre enn 1 prosent av den samlede norske eksportverdien. Det begrenser også betydningen av disse negative effektene. Samtidig som fremstillingene i tabellene ovenfor viser begrensede samlede eksportverdier i en del av de geografiske markedene hvor utenriksstasjonene er plassert, kan vi i mange av markedene finne betydelig norsk næringsaktivitet, for eksempel i form av norske selskapers investeringsprosjekter.

Områdegjennomgangen har vist at utenriksstasjonene gjør en viktig jobb for å sikre verdien av slik aktivitet, og det er også sannsynlig at kutt innenfor de mest proaktive tjenestene ikke vil påvirke denne verdien i særlig grad, ettersom reaktiv innsats i form av viktige døråpningsfunksjoner, nettverksarbeid og rådgivning om lokale forhold beholdes.

Implementering av tiltaket av det omfanget som illustreres her kan innebære utfordringer med hensyn til at ressursbruken i stor grad gjelder kostnader i form av tidsbruk som er spredt relativt tynt utover mange ansatte.

Det vil si at det kan være utfordrende å kutte ressursbruken på en måte som gjør at ressursene kan frigjøres for eksempel for å gi fleksibel kompetansestøtte fra sentralt hold i UD (se egen tiltaksbeskrivelse). Selv om det kan være utfordrende å frigjøre akkurat de ressursene som er summert i

Tabell 8-2, mener vi at fremstillingen gir en god indikasjon på det samlede potensialet for omfanget av ressurser som kan frigjøres, og at ressursbruken vil gi en høyere avkastning ved en alternativ utnyttelse.

Oppsummering

Vi anbefaler å fase ut proaktive tjenester ved utenriksstasjoner i de minst betydningsfulle geografiske markedene for norsk næringsliv. Områdegjennomgangen viser at utenriksstasjonenes proaktive arbeid har størst effekter i markeder hvor andre deler av apparatet også er til stede, eller hvor næringslivet selv har en aktiv tilstedeværelse eller interesse. Dersom næringsfremme er en viktig begrunnelse for opprettelse av utenriksstasjonen, som i de fleste tilfeller vil være lite trolig, kan tiltaket også innebære at enkelte stasjoner legges ned.

Utenriksstasjoner som inngår i tiltaket er lokalisert i geografiske markeder hvor eksportverdien for 2017 ikke overstiger 2 milliarder kroner og hvor samlet eksportverdi for 2013-2017 ikke overstiger 5 milliarder kroner. Vi anslår at reduksjonen i kostnadene ved å fase ut proaktive tjenester ved utenriksstasjoner i lite betydningsfulle geografiske markeder er om lag 14 MNOK i året.

Øke andelen brukerfinansiering av utenriksstasjonenes tjenester

Endringsbehov

Utenriksstasjonene vurderes som en verdifull ressurs i forbindelse med arrangementer og profilering, og initiativene til aktiviteter ved utenriksstasjonene kommer ofte fra private aktører. I mange tilfeller vil ikke betaling for bruk av utenriksstasjonenes ressurser være til hinder for at arrangementene gjennomføres, da brukerne av tjenestene i ofte er større, etablerte bedrifter. Selv om bruk av utenriksstasjonenes ressurser er verdsatt, er det krevende å kjenne verdien av hvert enkelt arrangement uten noen form for markedstest. Brukerbetaling benyttes i noen utstrekning i dag, men praksisen varierer ettersom det ikke foreligger noen klare retningslinjer på tvers av utenriksstasjonene foruten at stasjonene i kommersielle saker kan kreve en spesifisert timesats for å dekke timeforbruk ut over 5 timer.¹³⁹ Særlig når utenriksstasjonene står for organiseringen av arrangementer ved stasjonen eller tjenesteboligen, vil timeforbruket for stasjonens ansatte som regel overstige terskelen.

Tiltak

Brukerbetaling for utenriksstasjonenes arbeid med å gjennomføre arrangementer på vegne av næringslivet kan avlaste statens ressursbruk på området. Tiltaket bør gjennomføres ved at praksis harmoniseres på tvers av alle utenriksstasjoner slik at det bare unntaksvis er slik at timeforbruk utover 5 timer ikke belastes brukerne.

Forventede effekter

Kostnadsanalysen viste at den samlede ressursbruken knyttet til arrangementer utgjorde omtrent 25 MNOK i 2017. En vesentlig del av ressursbruken er ikke knyttet til personalkost, men utenriksstasjonenes rapportering av tidsbruk per aktivitet gir et anslag på total tidsbruk på området. Samlet sett anslår vi at utenriksstasjonene bruker 8,8 årsverk på arrangementsarbeid, tilsvarende 14 900 timer. Dersom vi antar at hver utenriksstasjon i gjennomsnitt gjennomfører 5 arrangementer, noe som stemmer godt overens med rapporter om gjennomførte aktiviteter, innebærer dette at hvert arrangement gjennomføres med en total tidsbruk på omtrent ett ukesverk. Dette gir et vesentlig rom for gebyrfinansiering, ettersom det indikerer at ressursinnsatsen dermed overstiger terskelen på 5 timer med klar margin i de fleste tilfeller. Dersom vi justerer for at timeforbruk på inntil 5 timer ikke belastes med gebyrer, finner vi at det totale potensialet for brukerfinansiering er 13,5 millioner kroner på området. Dette tilsvarer omtrent 50 prosent av den statlige ressursbruken innenfor dette området i 2017.

Dersom tiltaket gjennomføres samtidig som utenriksstasjonene i antatt mindre betydningsfulle markeder skalerer ned sin proaktive aktivitet (se egen omtale av tiltak), vil de økonomiske konsekvensene av økt innslag av brukerbetaling for arrangementsarbeidet være lavere. Det eksisterende omfanget av brukerbetaling, som er usikkert, må også trekkes fra i beregningen av den potensielle besparelsen som følger av tiltaket.

Eventuelle volumvirkninger som følger av brukerbetaling vil komme i tillegg. Vi vurderer det imidlertid som lite sannsynlig at volumvirkningene vil være store, gitt at bedriftene som er fysisk tilstede i de internasjonale

¹³⁹ Forskrift om gebyr ved norske utenriksstasjoner, sist endret desember 2016, fastsetter gebyret til 1 025 kroner.

markedene, og som i størst grad etterspør og deltar på arrangementene er relativt store virksomheter med betalingssevne. Dersom økt brukerfinansiering fører til en reduksjon i deres etterspørsel etter tjenestene, er dette sannsynligvis en indikasjon på at enkelte av arrangementene har begrenset verdi.

Forskriften om gebyr ved norske utenriksstasjoner spesifiserer at alt arbeid skal kostnadsberegnes og oversendes til oppdragsgiver før arbeidet kan påbegynnes, dersom brukerne skal belastes et gebyr. Dette kan innebære en økning i administrasjonskostnader der hvor omfanget av gebyrer økes. Vi finner det likevel rimelig at utenriksstasjonene har en klart formulert beregning av ressursinnsats for aktiviteter som legger beslag på en vesentlig del av stasjonenes ressurser, og at kravet dermed utgjør en minimal ekstrakostnad.

Oppsummering

Vi anbefaler å øke innslaget av brukerbetaling for utenriksstasjonenes tjenester. Regelverket åpner for brukerbetaling opp til selvkost. Eksempler på områder hvor brukerbetaling bør innføres er ved bruk av utenriksstasjonenes fysiske infrastruktur og eventuelle personalkostnader i forbindelse med arrangementer i embetsboligen. Utenriksstasjonene vurderes som en verdifull ressurs i forbindelse med arrangementer og profilering, og initiativene til aktiviteter ved utenriksstasjonene kommer ofte fra private aktører. I mange tilfeller vil ikke betaling for bruk av utenriksstasjonenes ressurser være til hinder for at arrangementene gjennomføres, siden brukerne av tjenestene ofte er større etablerte bedrifter.

Utfasing av Innovasjon Norges tjenester innenfor markedsanalyser og statistikk

Endringsbehov

Gjennomgangen avdekker at næringslivet har liten kjennskap til at Innovasjon Norges utekontorer tilbyr tjenestene markedsanalyser og statistikk. Det er sannsynligvis få bedrifter som har nytte av disse tjenestene, og det er lite sannsynlig at tjenestene utløser verdier av betydning gjennom økt internasjonalisering. Fra samtaler med informanter innenfor Innovasjon Norge har vi også tydelige indikasjoner på at dette heller ikke er prioriterte tjenester, sett fra selskapets side. I tillegg er dette en type tjeneste som også tilbys på det private markedet.

Tiltak

På grunn av den begrensede nytten av tjenestene sammenlignet med de relevante kostnadene foreslår vi å kutte tjenestetilbudet om å produsere markedsanalyser og statistikk ved Innovasjon Norges utekontorer.

Forventede effekter

Kutt i denne ressursbruken vil innebære en kostnadsbesparelse på 750 000 kroner sammenlignet med ressursbruk i 2017. Kutt i dette tjenestetilbudet vil trolig ikke innebære noen vesentlige negative effekter for næringslivet.

Oppsummering

Vi anbefaler at arbeidet til Innovasjon Norge med å produsere og publisere markedsanalyser og statistikk kuttes i sin helhet. Dette gir en liten kostnadsbesparelse på 750 000 kroner i året.

8.2.2 Forbedre effektivitet innenfor markedsføring og profilering

Områdegjennomgangen indikerer at norske bedrifter har stor nytte av Norges omdømme i deres internasjonaliseringsprosesser. Norske næringer har i tillegg behov for å spre informasjon om produktene sine ved hjelp av markedsføring i utlandet for å lykkes med eksport. Offentlig støtte til markedsføring for sjømatnæringen og reiselivsnæringen ser ut til å være virkemiddelbruk som kan begrunnes med markedssvikt og et uttrykt behov fra næringene selv. Offentlig støtte til profilering og markedsføringstjenester utgjør om lag 37 prosent av ressursbruken innenfor næringsfremme i utlandet. Markedsføringstjenester levert av Sjømatrådet og «Visit Norway» står for totalt 476 MNOK av kostnadene. Områdegjennomgangen viser at denne ressursbruken ikke fullt og helt kan forsvares.

Et av de strategiske prinsippene vi anbefaler at etterleves, er at næringsspesifikk virkemiddelbruk organiseres med en tett kobling næringen. Dette skyldes blant annet at vi mener at dette, sammen med betydelig innslag av brukerfinansiering, sikrer at ressursene benyttes effektivt og i tråd med næringens behov. «Visit Norway» er i dag organisert som en integrert del av Innovasjon Norge. Vår vurdering er at ved å skille ut «Visit Norway» som en egen organisasjon, organisert som et selskap, så legger man til rette for den nødvendige koblingen til næringen og gjennom dette et grunnlag for mer hensiktsmessig ressursbruk.

Når det gjelder nivået på den offentlige støtten til markedsføring og profilering anbefaler vi en reduksjon. Sjømatnæringen står for totalt 22 prosent av Norges fastlandseksport. Områdegjennomgangen indikerer at et markedsføringsbudsjett på 287 MNOK for sjømatnæringen er i overkant. Den sterke veksten i eksportverdier innenfor sjømatnæringen har over tid skapt et økonomisk handlingsrom for Sjømatrådet som virker å være større enn næringens behov for markedsføringstjenester. Verdien av turistnæringen utgjør omlag halvparten av verdien til sjømatnæringen. Det er dermed vanskelig å forsvare at ressursene som benyttes på profilering og markedsføring av reiselivsnæringen er forholdsmessig større enn ressursene som benyttes på profilering og markedsføring av sjømatnæringen.

Som følge av dette tilråder vi en reduksjon i ressursbruken på profilering og markedsføring av sjømatnæringen. En slik reduksjon vil reflektere at verdien av tjenestene for deler av sjømateksportørene er begrenset. Vi anbefaler også at omfanget av markedsføring og profilering rettet mot reiseliv reduseres, slik at også denne ressursbruken står i forhold til verdiskapingspotensialet i næringen.

For å ytterligere styrke nærheten mellom reiselivsnæringen og «Visit Norway» anbefaler vi å erstatte en del av statens ressursbruk med finansiering fra næringen selv. Vi mener det bør etterstrebes en brukerfinansieringsandel for reiselivsnæringen på 50 prosent.

Som et avsluttende poeng, er det vår vurdering at Innovasjon Norges satsning på «Merkevaren Norge» er utydelig. Formålet med profileringen må avklares, og effektene som skal oppnås må defineres. I tillegg må aktivitetene som ligger under satsningen avstemmes mot formålet og effektmålene. Som en del av denne prosessen må det avklares at det ikke er overlapp mellom satsningen på «Merkevaren Norge» og de øvrige profilerings- og markedsføringstjenestene som er offentlig finansiert. Dette tiltaket bør gjennomføres for å unngå overlapp i ressursbruk og identifisere eventuelle synergier med andre markedsførings- og profileringstjenester.

For å forbedre effektiviteten innenfor profilering og markedsføring anbefaler vi fem tiltak:

- Redusere Sjømatrådets ressursbruk på markedsføring
- Redusere ressursbruken til «Visit Norway» på markedsføring
- Skille ut «Visit Norway» som en egen organisasjon
- Øke andelen brukerfinansiering for «Visit Norway» sine tjenester
- Tydeliggjøre og avgrense arbeidet med «Merkevaren Norge»

Redusere ressursbruken innen deler av Sjømatrådets markedsføringsaktiviteter

Endringsbehov

Kartleggingen av ressursbruk for 2017 og sammenstilling av ressursbruk med eksportverdier innenfor ulike næringer, indikerer at nivået av ressursbruk på markedsføring og profilering sannsynligvis er overdimensjonert. Den sterke veksten i eksportverdier innenfor sjømatnæringen over tid har skapt et økonomisk handlingsrom for Sjømatrådet som ser ut til å overgå næringens behov for støtte. Som følge av dette har også eksportavgiften blitt kuttet for både pelagisk fisk og laks. Ressursbruken for 2017 reflekterer imidlertid ikke det nivået av ressursbruk som det nye avgiftsnivået gir grunnlag for, og vi har få indikasjoner på at ressursbruken på overordnet nivå bør kuttes mer enn det reduserte avgiftsnivået tilsier. Tilbakemeldinger fra eksportører av pelagiske fiskearter har imidlertid gitt tydelige signaler om at Sjømatrådets markedsførings- og profileringsarbeid bidrar med liten verdi til denne delen av sjømatnæringen. Verdien av sjømatrådets markedsføring er uansett liten for de industrielle innkjøpere av pelagisk fisk. I tillegg har de pelagiske fiskeartene i realiteten ikke et nasjonalt opphav, noe som harmonerer dårlig med innholdet i Sjømatrådets markedsføring, som har en tung nasjonal profil.

Tiltak

Som tiltak anbefaler vi å kutte omfanget av markedsføring og profilering innenfor Sjømatrådet ut over det som ligger implisitt i reduserte avgiftsnivåer forut for 2017. Samlet ressursbruk innenfor markedsføring og profilering for pelagisk fisk i 2017 utgjorde 35 MNOK. Med tanke på at ressursbruk i Sjømatrådet på lang sikt må nedskaleres for å harmonere med det nye avgiftsnivået, er det naturlig å forvente at profileringen på dette området også nedskaleres uten andre særskilte tiltak. For 2017 var inntektene fra avgifter omtrent 27 prosent lavere enn de samlede kostnadene. Med en tilsvarende nedskalering ville kostnadene knyttet til markedsføring av pelagisk fisk kommet til omtrent 25 MNOK. Vi foreslår å kutte ressursbruken på området med tilsvarende beløp. Markedsavgiften for pelagisk fisk var i 2017 av tilsvarende omfang. For å ta hensyn til at eksportørene innenfor pelagisk sektor fortsatt vil ha noe nytte av andre tjenester, bør deler av avgiftsfinansieringen likevel kunne beholdes.¹⁴⁰ Et visst avgiftsgrunnlag kan likevel beholdes som del av finansiering for andre deler av tjenestetilbudet hos Sjømatrådet. Det relative nivået av avgiftsbelastningen for pelagisk fisk og andre fiskearter, som for eksempel laks, bør reflektere at de ulike fiskeartene har ulik nytte av virkemidlene.

Forventede effekter

Tiltaket vil innebære en besparelse på omtrent 25 MNOK, som kan frigjøres til andre aktiviteter og til dels gis tilbake til næringen i form av en ytterligere reduksjon av avgiftsnivået for pelagisk fisk. Vi forventer minimale negative konsekvenser som følge av kutt på området, basert på dialog med representanter fra næringen. Den viktigste innvendingen mot å gjennomføre kutt på området er, slik vi ser det, at det å sette for store forskjeller mellom avgiftsnivået på ulike fiskearter kan påvirke legitimiteten til eksportavgiften blant eksportører av andre fiskearter enn pelagisk fisk. Derimot virker det ikke som at dagens ulikhet mellom pelagisk, laks og ørret og annen fisk skaper noe stor misnøye. Men det kan tenkes at kutt i avgifter innenfor bestemte fiskearter fra utsiden kan se ut som at enkelte arter får ta del i verdien Sjømatrådet gir opphav til, uten å bidra like mye som andre. Vi mener likevel at både ressursbruk og avgiftsnivå bør dimensjoneres slik at ressursbruk for Sjømatrådets virkemidler kan forsvares av verdien de skaper på alle områder hvor de benyttes. Det ser ikke ut til at dette er tilfelle for pelagisk fisk slik virkemiddelbruken er innrettet i dag.

Oppsummering

Områdegjennomgangen indikerer at Sjømatrådets ressursbruk på markedsføring og profilering sannsynligvis er overdimensjonert. Den sterke veksten i eksportverdier innenfor næringen har over tid skapt et økonomisk handlingsrom for Sjømatrådet som overstiger næringens samlede behov for støtte. Eksportører av pelagiske fiskearter har gitt tydelige signaler om at Sjømatrådets markedsførings- og profileringsarbeid bidrar med liten verdi til denne delen av sjømatnæringen. I tillegg har de pelagiske fiskeartene i realiteten ikke noe nasjonalt opphav, som harmonerer dårlig med innholdet i Sjømatrådets markedsføring, som har en tung nasjonal profil. Avgiften bør rettes mot sjømatproduktene som får nytte av virkemiddelbruken.

Som tiltak anbefaler vi derfor å fase ut omfanget av markedsføring og profilering tilsvarende avgiftsbelastningen til eksportører av pelagiske fiskearter. Områdegjennomgangen viser at andelen kostnader til markedsføring som er finansiert av eksportører av pelagiske fiskearter vil utgjøre 25 MNOK i året. Tiltaket innebærer en ytterligere reduksjon i markedsavgiften for pelagisk fisk utover reduksjonen som ble gjennomført 1. januar 2017.¹⁴¹

Skille ut «Visit Norway» som en egen organisasjon

Endringsbehov

«Visit Norway» er et uttrykk for næringsspesifikk virkemiddelbruk (for reiselivsnæringen) som bør styres og organiseres på linje med de andre næringsspesifikke virkemiddelaktørene. «Visit Norway» inngår i dag som en del av Innovasjon Norge. Denne organiseringen gir etter vår vurdering ikke tilstrekkelig nærhet til næringen, og gir ikke næringen tilstrekkelig innflytelse på virkemiddelbruken og prioriteringene.

¹⁴⁰ Basert på at Sjømatrådets ressursbruk på markedsføring og profilering i 2017 utgjorde 62 prosent av total ressursbruk på næringsfremme i utlandet, vil en gjenværende ressursbruk på omtrent 9,5 MNOK per år dekke øvrige aktiviteter og tjenester til nytte for pelagisk fisk.

¹⁴¹ Se forrige fotnote.

Organisering er ett av de viktigste styringsvirkemidlene myndighetene har til disposisjon for realisering av politiske målsettinger. Valg av tilknytningsform for virksomheter som skal finansieres helt eller delvis av det offentlige, er avgjørende for statens ansvars- og styringsmuligheter, og motsvarende for virksomhetens handlefrihet. Tilknytningsform er derfor et spørsmål som bør vurderes med utgangspunkt i hvilke styringsvirkemidler staten har *behov for*, og hvilke styringsvirkemidler det er *hensiktsmessig* at staten har til rådighet overfor virkemiddelapparatet.

Tiltak

For å sikre effektivitet i ressursbruken og prioriteringer som er i tråd med næringsens behov og ønsker, bør «Visit Norway» etableres som en egen organisasjon og med en styringsmodell som legger til rette for at næringen selv i større grad får innvirkning på prioriteringene. Vår vurdering er at «Visit Norway» bør organiseres som et eget rettssubjekt. En aktuell tilknytningsform kan være som et statsaksjeselskap. Ved selskapsorganisering vil ansvaret for forvaltningen av selskapet og den daglige driften ligge hos styret og daglig leder, mens staten som eier, vil ha ansvaret for den overordnede og mer grunnleggende styringen, og for kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med de politiske målene og rammevilkårene som er fastsatt for virksomheten. Den formelle eierstyringen vil skje gjennom fastsetting av vedtekter for selskapet, valg av styre, og i generalforsamling/foretaksmøte. Statens ansvar for virksomhetens forpliktelser vil med selskapsorganisering være begrenset.

Den statsråden som forvalter statens eierinteresser vil være konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for at eierskapet forvaltes forsvarlig og i samsvar med Stortingets forutsetninger. Dette tilsier at vedkommende har et overordnet tilsynsansvar. Riksrevisjonen vil føre konstitusjonell kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser.

Statlige selskaper holdes som regel utenfor statsbudsjettet, men vil likevel helt eller delvis, kunne finansieres med bevilgninger over statsbudsjettet. Et statlig selskap vil også, innenfor den lovgivningen som organiserer vedkommende virksomhet, ha adgang til å ta opp lån for å finansiere virksomheten. Generelt gjelder det at selskapenes egne organer vil ha stor frihet til å disponere selskapets midler innenfor de rammene som er lagt for virksomheten. Eierdepartementet kan innarbeide bestemmelser i vedtektene om at visse typer saker skal forelegges departementet før avgjørelse.

Forventede effekter

Ved å skille ut «Visit Norway» som en egen organisasjon med større grad av nærhet til næringen, legges det til rette for at prioriteringene og ressursbruken i større grad defineres av næringen selv. Erfaringsmessig medfører denne typen innretning at kvaliteten på tjenestene øker, og det medfører strengere krav (fra næringen selv) til at ressursbruken skal være til nytte for næringen. Videre vil tiltaket medføre at Innovasjon Norge i større grad kan rendyrke sin rolle som næringsnøytral virkemiddelaktør.

Vi vurderer at tiltaket har relativt lav risiko. På tross av at det alltid vil være en viss kompleksitet knyttet til omorganisering og etablering av et nytt selskap, så har «Visit Norway» over lengre tid operert relativt uavhengig av resten av Innovasjon Norge. Det er videre en viss risiko forbundet med omorganiseringsprosesser. Et element er at man i omorganiseringsprosess kan miste kvalifiserte medarbeidere. Et annet element er at det vil kunne ta noe tid før «Visit Norway» finner en tilfredsstillende innretning av tjenestene parallelt med en sterkere involvering av reiselivsnæringen. Begge disse faktorene vil kunne være kostnadsdrivende.

Oppsummering

Vår anbefaling er at «Visit Norway» organiseres på linje med de andre bransjespesifikke virkemiddelaktørene. For å sikre effektivitet i ressursbruken og prioriteringer som er i tråd med næringsens behov og ønsker, bør «Visit Norway» organiseres som et eget rettssubjekt. Styringsmodellen bør legge til rette for at næringen i større grad får innvirkning på prioriteringene.

Ved å skille ut «Visit Norway» som et eget rettssubjekt med større grad av nærhet til næringen, legges det til rette for at prioriteringene og ressursbruken i større grad defineres av næringen selv. Erfaringsmessig bidrar denne typen innretning at kvaliteten på tjenestene øker, og medfører strengere krav til at ressursbruken skal være til nytte for næringen.

Redusere «Visit Norways» ressursbruk på markedsføring

Endringsbehov

Det er knyttet vesentlig usikkerhet til vurderingen av hva som er riktig dimensjonering av ressursbruk innenfor markedsføring og profilering. Reiseliv er en viktig næring for den norske økonomien, som utgjør om lag fire prosent av den totale eksporten. Vesentlig ressursbruk på området bør kunne forsvares med dette som begrunnelse. I tillegg bærer markedsføring av Norge som turistmål preg av å være et fellesgode med innslag av gratispassasjerproblematikk. Samtidig ser vi at Sjømatrådet, som arbeider med lignende virkemidler for en annen viktig næring, skalerer ned sine aktiviteter etter at markedsavgiften for laks og ørret og pelagisk fisk er redusert. Det er vanskelig å forsvare at andelen av total ressursinnsats som rettes mot reiselivsnæringen skal være større enn den relative betydningen av næringen.

Vi ser også at innholdet i markedsføringen av Norge innenfor «Visit Norway» er delvis overlappende med annen markedsføring, og at det ikke er klart i hvilken grad markedet ville ha gjensvart innholdet i «Visit Norway» sine kampanjer ved en eventuell nedskalering. Funn i en pågående evaluering av effektene av «Visit Norway» sine kampanjer på norsk verdiskaping viser også at det er mulig å knytte positive effekter til kampanjene, men at ressursinnsatsen sannsynligvis har små netto effekter målt i verdiskaping. Utviklingen av nye kanaler for markedsføring (som for eksempel sosiale medier) bidrar til ytterligere usikkerhet knyttet til dimensjonering av ressursbruken på området.

Rollen til «Visit Norway» fremstår også som noe uklar ved at organisasjonen promoterer norsk reiseliv, samtidig som ressurser benyttes til å delvis promotere Norge som merkevare. Selv om deler av reiselivsnæringen er tilfredse med «Visit Norway», uttrykkes også en bekymring for at midler som er øremerket til promotering av reiselivsnæringen delvis benyttes til aktiviteter som har ikke omhandler promotering av Norge som reisemål.

Tiltak

Vi foreslår at aktivitetsnivået innenfor «Visit Norway» nedskaleres slik at den relative offentlige ressursbruken innenfor markedsføring og profilering av to viktige eksportnæringer (reiseliv og sjømat) reflekterer næringenes relative betydning, også etter at Sjømatrådet har nedskalert sitt aktivitetsnivå. Som følge av at aktivitetsnivået innenfor markedsføring og profilering trappes ned, kan sannsynligvis aktivitetsnivået innenfor arbeid med markedsanalyser og statistikk, som i stor grad brukes som støtte til arbeidet med markedsføring, trappes ned tilsvarende. «Visit Norway» sin fysiske tilstedeværelse ved utekontorer kan sannsynligvis også reduseres i takt med nedtrappingen i aktivitetsnivå.

Basert på oppdatert statistikk utgjør eksport i form av turistomsetning omtrent halvparten av eksportverdien innenfor sjømat.¹⁴² På grunn av redusert avgiftsnivå, anslår vi at total ressursbruk på markedsføring og profilering for Sjømatrådet vil reduseres til 207 MNOK fra 320 MNOK i 2017. Den offentlige ressursbruken på markedsføring og profilering i «Visit Norway» var på 146 MNOK i 2017. For at ressursbruken skal reflektere næringenes betydning, vil det være nødvendig med et kutt innenfor «Visit Norway» på 46 MNOK. Som følge av spørsmålene som er reist fra aktører i markedet om relevansen av enkelte kampanjer for reiselivsnæringen, mener vi imidlertid at det kunne vært grunnlag for å redusere den statlige ressursbruken ytterligere.

Ettersom «Visit Norway» sitt arbeid med markedsanalyser og statistikk i stor grad er med på å understøtte arbeidet med markedsføring og profilering, vil det være rimelig at en nedtrapping på det ene området følges av en nedtrapping på det andre. En forholdsmessig like betydningsfull reduksjon i aktivitetsnivå vil utgjøre 5,6 MNOK innenfor «Visit Norway» sin ressursbruk på markedsanalyser og statistikk.

Forventede effekter

Vi beregner at nedtrappingen vi foreslår her vil innebære en total besparelse av offentlig ressursbruk på 51,6 MNOK. Nedskaleringen vil til en viss grad innebære at tjenester som har positive effekter på utenlandske reisendes konsum vil falle bort. Dermed vil det potensielt også være negative effekter på verdiskaping knyttet til tiltaket. En pågående analyse av effektene av «Visit Norway» sine kampanjer viser imidlertid at kampanjenes effekt på total verdiskaping er liten. Dette skyldes både at markedsføringens effekt på etterspørselen etter

¹⁴² SSBs satellittregnskap for turisme anslår et totalt konsum av varer og tjenester blant utenlandske turister på 50 milliarder i 2016. Sjømatrådets eksportstatistikk frem til november i år indikerer at total eksportverdi vil være omtrent 100 milliarder i 2018.

turisme og reiser til Norge sannsynligvis er liten, og at produktiviteten innenfor næringen er relativt lav. Det betyr at risikoen for at vårt anbefalte tiltak innebærer store negative konsekvenser er liten. Ettersom ressursbruk innenfor markedsføring og profilering i stor grad innebærer innkjøp av tjenester fra andre leverandører, er tiltaket dessuten reverserbart, noe som reduserer risikoen ved tiltaket. Det er også sannsynlig at reduksjon i markedsføringsarbeid som har stor verdi for næringen til en viss grad vil kunne gjenskapes gjennom initiativer fra private aktører.

Oppsummering

Vi anbefaler at «Visit Norway» sine markedsføringsaktiviteter skaleres ned. Det er vanskelig å måle kvaliteten på og effektene av profilerings- og markedsføringskampanjer. Dette medfører vesentlig usikkerhet knyttet til verdien av en av de største kostnadskomponentene innenfor næringsfremme i utlandet. En pågående ekstern analyse av effektene indikerer at kampanjene som «Visit Norway» fører bidrar med positive, men små effekter for norsk verdiskaping. I tillegg ser vi et behov for å harmonere ressursbruken på markedsføring av Norge som reisemål med ressursbruken på markedsføring av norsk sjømat. «Visit Norway» opplever også at næringslivet de siste årene er mindre interessert i å være med på felleskampanjer, noe som indikerer en fallende verdi av arbeidet. En av årsakene er trolig en dreining mot markedsføring på sosiale medier.

Total ressursbruk innenfor «Visit Norway» utgjorde omtrent 240 MNOK i 2017. Vi anbefaler et kutt i ressursbruk på over 20 prosent som vil frigjøre mer enn 50 MNOK årlig. Kutt i ressursbruk innenfor profilering og markedsføring kan sannsynligvis realiseres uten at det vil medføre store tap av effekter.

Øke andelen brukerfinansiering for «Visit Norway's» tjenester

Endringsbehov

På noen områder peker både bedrifter og virkemiddelaktører på avstand mellom tjenestetilbud og næringslivets reelle behov. I tillegg viser gjennomgangen at det finnes klare positive sider ved å la næringen selv stå for finansieringen av «sine» virkemidler. Dette skaper en nærhet til bransjene. Frivillig brukerfinansiering er også en indikasjon på at bedriftene har nytte av tjenestene. Dette reduserer usikkerheten rundt effekter av virkemiddelaktørenes arbeid, som er et sentralt tema i vurderingen av effekter av virkemiddelbruken på å promotere Norge som reisemål. Innslaget av brukerbetaling innenfor «Visit Norway» er allerede vesentlig på noen områder, men har vært fallende over de senere årene. I 2017 utgjorde andelen brukerbetaling innenfor markedsføring og profilering i «Visit Norway» omtrent 25 prosent, mens andelen var 35 prosent innenfor arrangementer og messer.

Tiltak

Tiltaket går ut på å erstatte en del av statens ressursbruk med initiativ fra næringene selv, som kan motta støtte for deler av sine budsjetter. For en næring med stor grad av sammenfall i interesser blant bedriftene vil det være nærliggende å peke mot en løsning tilsvarende NORWEPs finansieringsmodell. Flere deler av reiselivsnæringen bør på mange områder ha sammenfallende interesser, men næringen er også preget av bedrifter som er i direkte konkurranse med hverandre om utenlandske turisternes oppmerksomhet. Investeringer i fellesgoder, som er en viktig egenskap ved flere av kampanjene innenfor «Visit Norway» gir også opphav til gratispassasjerproblematikk. Dermed kan felles finansiering av langsiktige initiativer på tvers av hele næringen, etter NORWEPs eksempel, være vanskelig å gjennomføre. Det bør likevel være et mål å finne modeller hvor «Visit Norway» kan avlaste bedriftenes finansieringsbehov for kampanjer eller for større men avgrensede prosjekter hvor initiativene kommer fra bedriftene selv.

I likhet med øvrige områder hos Innovasjon Norge, bør det også være et mål at andelen brukerfinansiering kommer opp mot 50 prosent innenfor «Visit Norway». Etter eventuell nedskalering av aktivitetsnivå innenfor markedsføring og profilering (se egen omtale av tiltak), innebærer dette å erstatte 23,3 MNOK av den offentlige ressursbruken fra 2017 med brukerfinansiering. Det er også rom for å erstatte 5 millioner av den offentlige ressursbruken på arrangementer og messer med brukerbetaling for å komme opp i tilsvarende andel.

Forventede effekter

Ved delfinansiering fra næringen selv kan kostnader knyttet til markedsføring av Norge som reisemål reduseres vesentlig. I tillegg kan rådgivningstjenester og andre tjenester til enkeltbrukere innenfor «Visit Norway» reduseres (se egen omtale av tiltak knyttet til å styrke brukerfinansieringen av Innovasjon Norges tjenester, som også vil være relevant å se hen til for «Visit Norway»). Dersom tiltaket kombineres med kutt i aktivitetsnivå, vil tiltaket innebære en samlet redusert offentlig ressursbruk på 28,3 MNOK. Vi antar her at tiltak i retning av nedtrapping av aktivitetsnivå innenfor markedsføring og profilering og økt brukerfinansiering utformes samlet. Dermed vil eventuell manglende interesse for medvirkning fra næringens side ved økning av ambisjonsnivået for andelen brukerfinansiering ikke redusere aktivitetsnivået mer enn det som er beskrevet i tiltaket for nedtrapping av aktivitetsnivået. Eventuelle volumeffekter innenfor arrangementer og messer vil komme i tillegg.

Hvordan næringen selv vil respondere på et økt krav om brukerfinansiering er usikkert, spesielt når det er snakk om finansiering av fellesgoder, hvor vi ofte finner utfordringer knyttet til gratispassasjerer. Innslaget av brukerbetaling innenfor «Visit Norway» er imidlertid allerede vesentlig, noe som indikerer at slike problemer har begrenset betydning. Negativ respons kan dessuten imøtegås ved i større grad å la næringen selv ha en større medvirkning på satsningsområder og utforming av kampanjer og strategier. Vi anser derfor at de forventede positive effektene knyttet til kostnadsbesparelser veier tyngre enn risikomomentene som knytter seg til tiltaket.

Oppsummering

Områdegjennomgangen viser at det er klare positive sider ved at næringer selv står for deler av finansieringen av virkemidler. Dette skaper en nærhet til næringen og reduserer usikkerheten rundt effekter av virkemiddelaktørenes arbeid. Redusert usikkerhet vil igjen øke betalingsvilligheten for reiselivsbedriftene. Imidlertid preges næringen av lite sammenfallende interesser. Dette skyldes at reiselivsbedriftene konkurrerer om de samme reisende. Tilsvarende er det på et mer overordnet nivå konkurranse mellom destinasjonene. Dette bidrar til å redusere muligheten for økt frivillig brukerfinansiering. Dagens brukerfinansiering utgjør om lag 40 MNOK.

Tiltaket innebærer en moderat økning i brukerfinansieringen med 25 prosent. Hensyntatt reduksjonen i det totale nivået på markedsføringsaktivitetene til «Visit Norway» tilsvarer dette en økning i brukerbetalinger fra dagens nivå på 14 %. Dette utgjør om lag 25 MNOK i redusert offentlig støtte.

Tydeliggjøre og avgrense arbeidet med «Merkevaren Norge»

Endringsbehov

Områdegjennomgangen indikerer at norske bedrifter har nytte av et godt norsk omdømme i internasjonaliseringsprosesser. Arbeidet med «Merkevaren Norge» går ut på å profilere Norge, noe som betyr at det i utgangspunktet skal være en tjeneste til nytte for hele det norske næringslivet. Samtidig fremstår satsningen på «Merkevaren Norge» som utydelig. Sett i lys av at den totale ressursbruken i virkemiddelapparatet på profilerings- og markedsføringsaktiviteter allerede er omfattende, samt at områdegjennomgangen har identifisert overlapp i markedsføringsinnhold, er det vår vurdering at det er behov for å tydeliggjøre hvilken eventuell merverdi satsningen på «Merkevaren Norge» er ment å ha.

Tiltak

Tiltaket innebærer at satsningen på «Merkevaren Norge» gis en tydeligere retning og avstemmes med øvrige profilerings- og markedsføringsaktiviteter, for å unngå overlapp og identifisere synergier.¹⁴³ Vi anbefaler at det utarbeides en tydeligere strategi og aktivitetsplan med effektindikatorer for «Merkevaren Norge». Dette arbeidet må klargjøre hva «Merkevaren Norge» tilfører profileringen av Norge, utover bidragene til Sjømatrådet og «Visit Norway». Som en del av dette arbeidet må det ses hen til Sjømatrådet og «Visit Norways» porteføljer og målgrupper, og gjøres en tydelig avgrensning i formål, rolle og ansvar.

¹⁴³ Vi bemerker at satsningen på «Merkevaren Norge» på nåværende tidspunkt er i en tidlig fase. Det gjør det ekstra viktig å tydeliggjøre målsettingene og aktivitetsporteføljen til Merkevaren Norge, slik at man ikke bygger opp et nytt stort markedsføringsapparat som tilbyr tjenester som overlapper med Sjømatrådet og «Visit Norways» tjenester.

Forventede effekter

Effekten av en sterk norsk merkevare er knyttet til at norske bedrifter assosieres med pålitelighet, kompetanse og kvalitet. Merkevaren Norge kan bidra til at norske bedrifter får innpass i markeder og kan øke etterspørselen etter norske produkter og tjenester på verdensbasis. Tiltaket kan bidra til å sikre en mer kostnadseffektiv ressursbruk i virkemiddelapparatet. Dersom det avdekkes at arbeidet med «Merkevaren Norge» bør organiseres og innrettes mer målrettet kan det innebære et behov for økt ressursbruk. På kortere sikt er det derimot relativt små kostnader knyttet til tiltaket.

Områdegjennomgangen etterlyser gjennomgående bedre effektmålinger av ressursbruken innen profilering og markedsføring. Vi er samtidig klar over at det er utfordrende å isolere effekter fra aktiviteter, for eksempel «Merkevaren Norge». Effektene bør i prinsippet skilles fra effekter som oppstår gjennom norske bedrifters merkevarebygging og profileringen av Norge i sjømatnæringen og reiselivsnæringen. Stor usikkerhet i estimater og et vesentlig omfang av positive eksternaliteter gir utfordringer knyttet til effektmålinger, men også en risiko for at aktiviteter overdimensjoneres. Effektene av en koordinert profilering og markedsføring på tvers av virkemiddelapparatet kan derimot gi økt nytte gjennom mer målrettet profilering og en større kostnadseffektivitet enn i dag.

Kompleksiteten i tiltaket er relativt høy, ettersom aktiviteter innen «Merkevaren Norge» må avstemmes og koordineres med aktivitetene til Sjømatrådet og «Visit Norway». Ytterligere kompleksitet oppstår dersom det viser seg å være hensiktsmessig å se hen til markedsføringen til store norske bedrifter som bruker nasjonal tilknytning som en integrert del av egen markedsføring for å vurdere addisjonaliteten til aktivitetene.

Oppsummering

Områdegjennomgangen viser at norske bedrifter har nytte av et godt norsk omdømme i internasjonaliseringsprosesser. Et funn i områdegjennomgangen er at profilering av Norge som merkevare er et felles gode for norsk næringsliv. Samtidig fremstår satsningen på «Merkevaren Norge» som noe utydelig. Ressursbruken på profileringsaktiviteter i virkemiddelapparatet er allerede betydelig. Vi har også avdekket en viss overlapp mellom profilerings- og markedsføringsaktivitetene til Sjømatrådet og «Visit Norway» med hensyn til profileringen av Norge. For å unngå at den totale ressursbruken vokser seg større enn nødvendig er det av vesentlig interesse at nye initiativ som «Merkevaren Norge» i en tidlig fase studeres nøye i sammenheng med andre profileringsaktiviteter.

Tiltaket innebærer å utarbeide en mer langsiktig strategi og aktivitetsplan for «Merkevaren Norge». Det må tydeliggjøres hva satsningen på «Merkevaren Norge» tilfører profileringen av Norge utover bidragene til Sjømatrådet og «Visit Norway» i deres profilerings- og markedsføringsarbeid. Gevinsten av tiltaket er å sikre at virkemiddelapparatet som helhet unngår overlappende arbeid innenfor markedsføring og potensielt spare vesentlige kostnader i årene fremover.

8.3 Prioritering av ressursbruk innenfor næringsfremme i utlandet

Som del av mandatet for områdegjennomgangen er vi bedt om å gjøre en vurdering av hvordan ressursbruken innenfor virkemiddelapparatet bør prioriteres, for eksempel ved å vurdere hvilke aktiviteter som bør (ned)prioriteres dersom ressursbruken på området totalt sett skal kuttes med 30 prosent. I arbeidet med områdegjennomgangen har vi derfor identifisert en gruppe aktiviteter som bør ha lavere prioritet enn øvrige aktiviteter. Til sammen utgjør ressursbruken knyttet til disse aktivitetene 27 prosent av offentlig ressursbruk innenfor næringsfremme i utlandet.

Anbefalingene presentert ovenfor inkluderer flere endringer som innebærer redusert offentlig ressursbruk, delvis gjennom nedskalering av aktivitetsnivå og delvis gjennom økte innslag av brukerfinansiering. Tabell 8-3 gir en oppsummering av de foreslåtte endringene sammen med beregnet potensial for redusert ressursbruk. Samlet utgjør de foreslåtte endringene 166 MNOK, tilsvarende 16 prosent av total offentlig ressursbruk på området. Potensialet for besparelser som fremgår av tabellen bør ses i sammenheng med øvrige anbefalinger som vil kunne innebære en økt ressursbruk på andre områder. Likevel representerer aktivitetene i Tabell 8-3 ressursbruk som bør nedprioriteres ved eventuelle store fremtidige kostnadskutt innenfor næringsfremme i

utlandet. Av de potensielle ressursbesparelsene som fremstilles her utgjør bidrag fra økt brukerbetaling 69 MNOK (42 prosent), mens resten utgjøres av redusert aktivitetsnivå og total ressursbruk.

I tillegg til potensielle besparelser knyttet til våre anbefalinger, har vi identifisert ytterligere en gruppe aktiviteter som vi mener bør nedprioriteres ved store fremtidige kostnadskutt.

Tabell 8-4 gir oversikt over aktivitetene, sammen med anslag på ressursbruk som har relativt lav prioritet. Samlet ressursbruk blant aktivitetene som er listet i tabellen utgjør 114,6 MNOK, hvorav bidrag fra økt brukerbetaling utgjør omtrent 25 prosent. En oppsummert beskrivelse over aktiviteter med lav prioritet for hver virkemiddelaktør følger nedenfor.

Innovasjon Norge

Våre anbefalte tiltak innebærer en nedskalering av aktivitetsnivå innenfor «Visit Norway». I tillegg har vi anbefalt at innslaget av brukerbetaling økes på flere områder, hvor markedsføring og profilering innenfor «Visit Norway» og rådgivningstjenester ved utekontorene utgjør de viktigste postene.

I tillegg finner vi at deler av ressursbruken innfor følgende aktivitetsområder bør få lav prioritet dersom store nedskjæringer i offentlig ressursbruk på området blir aktuelt i fremtiden:

- **Strategiarbeid og vedlikehold av nettverk:** På dette området bør aktivitet i områder med overlapp med andre virkemiddelaktører få lav prioritet. Dette gjelder særlig når to virkemiddelaktører bruker ressurser på å vedlikeholde nettverk som delvis overlapper med hverandre. I tillegg bør tilstedeværelse på utekontorer innenfor «Visit Norway» nedprioriteres, ettersom arbeid rettet mot utenlandske turoperatører antas å være av relativt liten betydning i en del land.
- **Delegasjonsbesøk:** Sett i lys av bidrag til å nå mål innenfor næringsfremme i utlandet, har ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av statsbesøk har relativt små effekter og bør få lav prioritet.
- **Rådgivning og én-til-flere-programmer:** Ressursbruk på dette områder kan ytterligere reduseres gjennom å øke innslaget av brukerbetaling utover det som ligger i våre anbefalinger.

Utenriksdepartementet

Våre anbefalte tiltak innebærer å nedskalere aktivitetsnivået innenfor markedsføring/profilering og gjennomføring av arrangementer i en del markeder med relativt liten antatt betydning for norsk næringsliv. I tillegg har vi anbefalt at brukerbetaling kan erstatte deler av den offentlige ressursbruken på arrangementer ved utenriksstasjonene.

I tillegg finner vi at deler av ressursbruken innfor følgende aktivitetsområder bør få lav prioritet dersom store nedskjæringer i offentlig ressursbruk på området blir aktuelt i fremtiden:

- **Delegasjonsbesøk:** Sett i lys av bidrag til å nå mål innenfor næringsfremme i utlandet, har ressursbruk i forbindelse med gjennomføring av statsbesøk har relativt små effekter og bør få lav prioritet.
- **Strategiarbeid, vedlikehold av nettverk og rådgivning:** Selv om vi har pekt på en stor betydning av rollen utenriksstasjonene spiller som en aktør med bred tilstedeværelse, varierer betydningen for norsk næringsliv av ulike geografiske markeder hvor utenriksstasjonene er plassert mer enn det ressursinnsatsen indikerer. Ved en kraftig nedskalering av offentlig ressursbruk innenfor næringsfremme i utlandet, bør derfor deler av ressursbruken i geografiske markeder av antatt mindre betydning for norsk næringsliv få lav prioritet. Basert på eksportstatistikk har vi beregnet at ressursbruk til strategiarbeid, nettverk og rådgivning i markeder hvor samlet eksportverdi utgjorde mindre enn 8 mrd. kroner i 2017 og mindre enn 20 milliarder kroner til sammen siste fem år var nær 70 MNOK. Deler av ressursbruken bør prioriteres for å opprettholde en bred beredskap og tilstedeværelse. Dersom halvparten av ressursbruken prioriteres, vil den andre halvdel utgjøre opp mot 35 MNOK.

NORWEP

På grunn av begrenset direkte betydning for bedriftenes internasjonalisering, og ettersom tjenestene ligger nært opptil andre eksisterende markedsmessige tilbud, bør NORWEPs ressursbruk knyttet til kurs og nettverkssamlinger få lav prioritet ved store fremtidige kutt. Den offentlige ressursbruken på dette området kan

eventuelt reduseres ved at tjenestene i sin helhet finansieres av deltakeravgifter, eller ved at aktivitetene kuttes helt. Den offentlige ressursbruken på området utgjør 1,5 MNOK.

Sjømatrådet

Våre anbefalte tiltak innebærer at ressursbruk til markedsføring og profilering av pelagisk fisk reduseres. Ettersom arbeid med markedsanalyser og statistikk til en viss grad bidrar med nytte i forbindelse med planlegging og gjennomføring av markedsføringskampanjer, og vi kjenner til at store eksportører innenfor pelagisk sektor har liten nytte av tjenestene på dette området, bør en tilsvarende andel av ressursbruken på området markedsanalyser og statistikk få lav prioritet. Den offentlige ressursbruken som bør nedprioriteres utgjør 6,3 MNOK.

Tabell 8-3: Potensial for redusert offentlig ressursbruk knyttet til våre anbefalinger

Aktiviteter	Kilde til potensiell besparelse	Beregnet ressursbruk (MNOK)
Utenriksdepartementet		22,6
Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer	Kutt i aktivitet i markeder av begrenset betydning, i tillegg til økt andel brukerbetaling.	17,6
Profilering/markedsføring	Aktivitet i markeder av begrenset betydning kan nedprioriteres.	5,0
Sjømatrådet		25,5
Profilering/markedsføring	Kutt i aktivitetsnivå innenfor pelagisk fisk.	25,5
Innovasjon Norge		118,4
Arrangere og/eller delta på arrangementer/messer	Økt innslag av brukerbetaling innenfor både «Visit Norway» og «Export Norway» for å øke andel til 50 %.	10,0
Profilering/markedsføring	Økt innslag av brukerbetaling innenfor «Visit Norway».	23,3
Profilering/markedsføring	Redusert aktivitetsnivå innenfor «Visit Norway» for å reflektere eksportandeler og tilbakemeldinger om verdi fra næringen.	46,5
Markedsanalyser og statistikk	Redusert aktivitetsnivå innenfor «Visit Norway» for å reflektere eksportandeler og tilbakemeldinger om verdi fra næringen. Aktiviteter som ikke er knyttet til «Visit Norway» kan kuttes i sin helhet.	6,5
Kursvirksomhet /nettverkssamlinger	Innslaget av brukerbetaling kan økes noe for å nå 50 % andel innenfor «Visit Norway».	0,5
Rådgivning	25 % av ressursbruk kan erstattes med brukerbetaling. Antatt effekt på aktivitetsnivå 5 % som følge av fall i etterspørsel.	28,2
Flerbedriftsprogrammer	12,5 % av ressursbruk kan erstattes med brukerbetaling.	3,3
Totale potensielle besparelser knyttet til anbefalinger		166,4
Andel av total offentlig ressursbruk		16 %
Besparelser gjennom økt brukerbetaling		69,4
Besparelser gjennom redusert aktivitetsnivå		97,1

Tabell 8-4: Ressursbruk med relativt lav prioritet, men hvor kutt ikke er del av våre anbefalinger

Aktivitet	Kilde til potensiell besparelse	Beregnet ressursbruk (MNOK)
Utenriksdepartementet		54,4
Strategiarbeid	Ressursbruk knyttet til aktivitet i markeder med begrenset betydning.	8,9
Delegasjonsbesøk	En del delegasjonsbesøk (særlig statsbesøk) har begrenset nytte for næringslivet.	20,0
Rådgivning	Ressursbruk knyttet til aktivitet i markeder med begrenset betydning.	16,0
Nettverk	Ressursbruk knyttet til aktiviteter i markeder med begrenset betydning.	9,5
NORWEP		1,5
Kursvirksomhet /-nettverkssamlinger	All ressursbruk på dette området kan sannsynligvis erstattes med brukerbetaling.	1,5
Sjømatrådet		6,3
Markedsanalyser og statistikk	12 % av ressursbruk bør få lav prioritet på grunn av begrenset anvendelse innenfor pelagisk.	6,3
Innovasjon Norge		50,8
Strategiarbeid	Ressursbruk knyttet til aktivitet i markeder hvor vi finner overlapp med andre virkemiddelaktører.	2,9
Delegasjonsbesøk	En del delegasjonsbesøk (særlig statsbesøk) har begrenset nytte for næringslivet.	3,3
Rådgivning	Ytterligere 25 % av ressursbruk kan erstattes med brukerbetaling. Antatt effekt på aktivitetsnivå 5 % som følge av fall i etterspørsel.	28,2
Flerbedriftsprogrammer	Ytterligere 12,5 % av ressursbruk kan erstattes med brukerbetaling.	3,3
Nettverk	Aktivitet hvor Innovasjon Norge overlapper med NORWEP. I tillegg til bemanning av utekontorer med «Visit Norway»-rådgivere.	13,1
Total ressursbruk knyttet til aktiviteter med lav prioritet		110,1
Andel av total offentlig ressursbruk		10,9 %
Potensielle besparelser gjennom økt brukerbetaling		28,2
Potensielle besparelser gjennom redusert aktivitetsnivå		81,8

Referanseliste

Generelt

- Christensen og Lægneid (2017), «Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms»
- Christensen og Lægneid (2003), «Governmental autonomization and control – the Norwegian way», upublisert manus
- Civita (2015), «Frihandel», notat 02/2015
- Difi (2017), «Fortsatt uavhengig? En kartlegging av uavhengige myndighetsorganer», Rapport 2017:13
- Difi (2016), «Ikke bare pådriver... Om utøvelsen av KMDs samordningsroller», Rapport 2016:8
- Difi (2011), «Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utvikling», Rapport 2011: 11
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2012), «Organisering av statlig virksomhet», høringsutkast januar 2012
- NOU 2015:1, «Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd», Produktivitetskomisjonens første rapport
- Perspektivmeldingen 2017, Meld. St. 29 (2016-2017)
- Regjeringen (2017), «Verda som marknad», regjeringa sin strategi for eksport og internasjonalisering
- St. Meld. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap
- Statskonsult (2006), Statens bruk av stiftelser, Rapport 2006:19
- Statskonsult (2006), Utviklingstrekk i forvaltningspolitikken og forvaltningen fra ca. 1990, Rapport 2006:10
- Statskonsult (2002), Eksportutvalget for fisk – evaluering av tilknytningsform, Rapport 2002:4
- Tillväxtanalys (2015) «Samspelet mellan innovations- och handelsfrämjande, Nederländerna på hemmaplan och i fält»
- WTO (2013): «World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade»

Utenriksdepartementet

- «Strategi 21» - UDs virksomhetsstrategi for perioden 2018-2021
- Lov om utenriktjenesten; LOV-2015-02-13-9
- Tildelingsbrev alle utenriksstasjoner 2018
- Tildelingsbrev alle utenriksstasjoner 2017
- Udenriksministeriet (2018), «Regeringens strategi for økonomisk diplomati: adgang til verden – nye veje til vekst»
- Utenriksdepartementet (2018) Team Norway i Japan – kort forklart
- Utenriksdepartementet (2018) – Presentasjon Utenriksstasjonenes arbeid med næringsfremme
- Utenriksdepartementet (2018) - Praktisk veiledning for utenriksstasjonene med næringsfremme
- Utenriksdepartementet (2018) - Sammenligning organisering næringsfremme utenriksstasjonene i de nordiske land

Utenriksdepartementet (udatert) – Avtale mellom Utenriksdepartementet og Norges Sjømatråd
Utenriksdepartementet (udatert) – Avtale mellom Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge
Virksomhetsplan 2017 for Avdeling for økonomi og utvikling
Virksomhetsplan alle utenriksstasjoner 2018
Virksomhetsplan alle utenriksstasjoner 2017

Innovasjon Norge

Styrende dokumenter

Innovasjon Norge (2018), Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2017
Innovasjon Norge (2017), Årsrapport
Meld. St. 22 (2011-2012), «Verktøy for vekst»
Nærings- og fiskeridepartementet (2017), Oppdragsbrev til Innovasjon Norge
Nærings- og fiskeridepartementet (2016), Oppdragsbrev til Innovasjon Norge
Prop. St. 1. (2017-2018)
Prop. St. 1. (2016-2017)
Statsregnskap 2017
Statsregnskap 2016

Rapporter/evalueringer/kundeundersøkelser:

Cappelen, Fjærli, Iancu og Raknerud (2015), «Effect on firm performance of support», SSB rapport 2015/35,
Damvad (2013), «Evaluering av FRAM 2007-2013»
Damvad, Agenda Kaupang & Pöyry (2010), «Evaluering av Innovasjon Norge»
Epinion (2018), «Norway's market share among British ski tourists»
Epinion (2018), «Norway's market share among Danish ski tourists»
Epinion (2018), «Norway's market share among Dutch ski tourists»
Epinion (2018), «Norway's market share among German ski tourists»
Epinion (2018), «Norway's market share among Russian ski tourists»
Epinion (2018), «Norway's market share among Swedish ski tourists»
Innovasjon Norge, «Effekter av internasjonal markedsføring», notat utarbeidet til PWC 2018
Innovasjon Norge (2018), «Culture Clash Final Report»
Innovasjon Norge (2018), «INs kompetansesatsning på reiseliv»
Innovasjon Norge (2018), «Northern Lights Campaign Highlights Report 2017-2018»
Innovasjon Norge (2017), «Det internasjonale vandreprosjekt - Evalueringsrapport 2017»
Innovasjon Norge (2017), «NoNightLife - Campaign Report»
Meld. St. 19 (2016-2017) om reiselivsnæringen
Menon Business Economics (2016), «Evaluering av Innovasjon Norges støtte til maritim næring»

Menon Business Economics (2013), «En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger»

Menon Business Economics (2016), «Organisering av reisemålsprofilering», rapport 35/2016

Oxford Research (2018), «Evaluering av bedriftsnettverks-tjenesten til Innovasjon Norge»

Oxford Research (2018), «Tilbake til normalen: Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse 2017 – Førundersøkelsen»

Oxford Research (2016), «A flying Start: Evaluering av Global Entrepreneurship-tjenesten», 2016.

Oxford Research (2015), «De gode historiene: Fortellinger om superinnovatører og mottakere av kompetansevirkemidler»

Pöyry, Damvad, Agenda Kaupang (2010), «Evaluering av Innovasjon Norges uteaktiviteter»

Rambøll (2011), «Evaluering av Innovasjon Norges uteaktiviteter»

Samfunnsøkonomisk Analyse (2017), «Evaluation of Norwegian Innovastion Clusters», rapport 76-2017

Diverse grunnlagsmateriale

Global Growth kundeundersøkelser (presentasjoner/datagrunnlag)

Global Entrepreneurship - Entrepreneurial Marketing New York, ukjent år

Global Entrepreneurship - Entrepreneurial Marketing New York, ukjent år

Global Entrepreneurship - Entrepreneurial Marketing New York, April 2018

Global Entrepreneurship - Entrepreneurial Marketing New York, 2015

Global Growth Harsh Environments 2018

Global Growth Mexico – US Energy, 2017-2018

Global Growth Taste of the North. 2018

Global Growth Smart Mobility Urban Infrastructure, 2017/2018

Kundeundersøkelser Global Entrepreneurship (presentasjoner/datagrunnlag)

Survey GET Boston 2017

Survey GET Boston 2018

TEA London – oppsummerende statistikk

TINC, Tech Incubator – Silicon Valley, vår 2018, evaluering

Sjømatrådet

Lov om regulering av eksporten av fisk og fiskevarer LOV-1990-04-27-9

Menon Business Economics (2014) – «Evaluering av Norges sjømatråd»

Norges Sjømatråd (2018), «Årsmelding 2017»

Norges Sjømatråd (2017), «Årsmelding 2016»

Norges Sildesalgslag (2018), «Kuttene struper markedsføringen av norsk pelagisk villfisk», pressemelding fra 10. oktober 2018

NORWEP

Menon Business Economics (2013), «Evaluering av INTSOK og INTPOW»

Norwegian Energy Partners (2018), Årsregnskap, årsberetning og aktivitetsrapport 2017

Olje- og energidepartementet (2018), «Tilskudd til Norwegian Energy Partners for 2018»

Olje- og energidepartementet (2017), «Tilskudd til Norwegian Energy Partners for 2017»

Prop. St. 1 S (2016–2017)

Prop. St. 122 S (2015–2016)

Statsbudsjettet 2019 – Søknad om støtte til stiftelsen «Norwegian Energy Partners»

Statsbudsjettet 2018 – Søknad om støtte til stiftelsen «Norwegian Energy Partners»