

Innspill til eksporthandlingsplan fra Eksportkreditt Norge AS Oversendt Nærings- og Fiskeridepartementet 16. juni 2020

INNLEDNING

Eksportkreditt takker for muligheten til å gi innspill til regjeringens eksporthandlingsplan. I tillegg til å gi en beskrivelse av nåsituasjonen for eksportindustrien og status målt mot konkurrerende land, vil vi gi klare anbefalinger om norsk eksportfremme og tilhørende virkemidler.

Det er Eksportkreditts vurdering at den negative eksportutviklingen er alvorlig og representerer en utfordring som må løses hvis Norge skal opprettholde verdiskapning og sikre velferden. Denne vurderingen er basert på en rekke analyser gjennomført de siste årene i tillegg til den erfaring Eksportkreditt har fra aktivitet inn mot en rekke land og med en rekke næringer.

I tillegg dokumenterer dette notatet at de betydelig mer konkrete eksportstrategiene i nordeuropeiske land har materialisert seg gjennom mer aktiv og effektiv eksportfremme. Andre land har flere markedstilpassede finansielle virkemidler og mer transaksjons-orientert tilrettelegging og rådgivning. Konkurransesituasjonen blir ytterligere detaljert i en kommende Menon-rapport (ultimo juni 2020) som sammenlikner Norges eksportfremme med andre lands. Skal Norge opprettholde eksisterende og videreutvikle nye næringer, må landet svare offensivt på denne konkurransen.

Dette notatet har som målsetning å underbygge behovet for en nødvendig kursendring i politikk og strategi for eksportområdet i Norge. I tillegg er det intensjonen å gi et innspill på en grad av helhetlig løsning med innspill på virkemidler, styring, struktur og organisering,

I dette innspilldokumentet linker og henvisninger vi til kilder som analyserapporter og kommentarartikler som gir supplerende og kompletterende informasjon. For å åpne linkene, hold inn ctrl-tasten på tastaturet og venstreklikk på musen.

EKSPORTUTFORDRINGENE

Et betydelig, internasjonalt rettet næringsliv er viktig ikke bare for å generere de inntektene Norge trenger for å importere, men også for å sikre høy avkastning på arbeidskraften og kapitalen vår. Konkurransutsatte, eksportrettede næringer har gjennomgående høyere lønnsomhet og produktivitet enn bransjer som i hovedsak selger sine varer og tjenester kun i Norge. Gjennom sin internasjonale aktivitet er eksportbedriftene nærmere trendsettende næringer. De samarbeider i internasjonale verdikjeder og fanger opp utvikling i teknologi og løsninger som er avgjørende for å opprettholde og utvikle lønnsomhet i skalering og internasjonalisering.

At det innenlandske markedet er lite, er en annen grunn til at eksport og internasjonale investeringer er vesentlige for norsk næringsliv. Norsk eksport utenom olje og gass legger grunnlaget for [465 000 arbeidsplasser](#) i Norge (2017-tall). Det utgjør om lag 25 prosent av alle sysselsatte i private bedrifter. Det er gitt at etablering av arbeidsplasser i Norge vil øke sysselsettingen ytterligere gjennom kommersialisering, skalering og internasjonalisering av sine tilbud i eksportmarkedet.

«Samla bidreg handel til at den samla verdiskapninga aukar, og dermed til at velferd aukar», heter det i Regjeringens eksportstrategi [Verda som marknad](#) (2017).

Deloitte's rapport om [virkemiddelapparatet](#) (november 2019) peker også på at eksport er viktig for å utvikle verdiskapende arbeidsplasser og for å sikre omstillingen av norsk næringsliv. Ifølge rapporten bør derfor suksess på eksportområdet «tillegges større vekt i virkemiddelapparatet».

Eksportkreditt anbefaler at eksporthandlingsplanen innledes med en status- og problembeskrivelse av norsk eksportindustri for å sikre forståelse og forankring. Makrobildet kan deles inn i særnorske og globale utviklingstrekk. Hver av disse er nærmere omtalt under.

Særnorske forutsetninger og utviklingstrekk:

- Styrker utfra Norge og makroøkonomiske drivere
- Eksportutviklingen de to siste tiårene
- Konsentrert næringsstruktur
- Lite eksport fra SMBer
- Svak kultur for kommersialisering og internasjonalisering
- Utydelig styring av virkemiddelapparatet

Globale utviklingstrekk:

- Klimarisiko og -omstilling
- Økende internasjonal virkemiddelkonkurranse

Styrker ut fra Norge

Norske bedrifter eksporterte varer og tjenester for NOK 1 300 milliarder i 2019. Enkelte næringer, som sjømatindustrien, har økt salget i utlandet de siste årene. Høyere priser (for eksempel på laks) og lavere kronekurs forklarer årsaken til eksportveksten i kroneverdi. Volumveksten i felles valuta er svakere.

Norge har bedrifter som er internasjonalt ledende, spesielt innen maritime og offshore næringene, prosessindustri og sjømat. Landet er høyt plassert på oversikter over generelle rammevilkår for næringslivet, som Verdensbankens Ease of Doing Business rangering. Utgangspunktet for internasjonalt-rettet næringsutvikling er godt.

I tillegg har Norge har en fordel få andre land har. [Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten](#) økte fra mellom NOK 50 og 100 milliarder på slutten av 90-tallet via en topp på NOK 522 milliarder i 2008 til 257 milliarder i 2019 og estimert NOK 98 milliarder i 2020. Denne kontantstrømmen blir overført til Statens Pensjonsfond Utland (Oljefondet). Uttaket fra Oljefondet er valutainntekter som finansierer velferd og import, og utgjorde en sjettedel av statsbudsjettet 2020 (NOK 243 milliarder). I revidert statsbudsjett (mai 2020) foreslo regjeringen å bruke NOK 420 milliarder av Oljefondet, inkludert ekstraordinære krisetiltak.

[Finansdepartementets Perspektivmelding](#) (2017) konkluderer: «Som land har vi vært heldige, og vi har tatt gode valg.»

Makroøkonomiske drivere

Høy aktivitet og lønnsomhet innen olje og gass har bidratt til å drive opp lønnskostnader og kronekurs over flere tiår. I kombinasjon med en bevisst satsning på olje og gass og de andre større næringene har makroutviklingen resultert i en sterk bransjekonsentrasjon i eksport-rettet næringsliv, som er nærmere omtalt i avsnittet under. Konkurranssevnen i andre næringer er svekket.

Siden oljeprisfallet i 2014 er imidlertid lønnskostnadene redusert relativt til andre land i hovedsak takket være svakere kronekurs. Dette har isolert sett bidratt til å styrke norsk konkurransekraft. Vekstraten i eksport utenom olje og gass økte fra 2015 men snudde i 2018 og har vært nedadgående siden. «I sum har det ikke vært sterk nok vekst i hverken sjømatnæringen eller i annen konkurranseutsatt virksomhet,» konkluderte [sentralbanksjefen](#) i februar 2020.

Eksportutviklingen de siste to tiårene

Som statens selskap for eksportfinansiering har Eksportkreditt fingeren tett på pulsen til norsk næringsliv generelt og særlig i store deler av eksportindustrien. Siden selskapet ble etablert i 2012, har Eksportkreditt støttet 2.500 mulige eksportkontrakter med råd og tilbud om gunstige lån til kunder i 140 land. Vi erfarer at mange eksportbedrifter, spesielt små og mellomstore bedrifter, dessverre taper i konkurranse med utenlandske leverandører. Og vi har registrert at andre land tilbyr bredere og mer spisset eksportfremme til sine bedrifter enn det Norge gjør.

Det bekymrer oss sterkt at Norge ikke i større grad omsetter gode ideer og lovende løsninger til konkurransedyktige, internasjonale vekstbedrifter.

Dette viser eksportnøkkeltallene:

- Totalt handelsoverskudd er redusert fra 22 % av BNP i 2000 til 2 % i 2019, og trenden er nedadgående. Totalt handelsoverskudd var i 2019 i NOK 62 milliarder, ned fra en topp det siste tiåret på NOK 390 milliarder i 2012. Figur 1 i vedlegget.
- Handelsunderskudd uten olje og gass øker raskt til tross for de siste årenes svake kronekurs og moderate lønnsoppgjør, og utgjorde 12 prosent av fastlands-BNP i 2019. Handelsunderskuddet var på NOK 401 milliarder, en dobling fra 2011. Handelsunderskuddet er nå større enn forventet avkastning fra Oljefondet. Uttakene fra fondet er altså for små til å dekke handelsunderskuddet uten olje og gass. Figur 1.
- Eksport utgjør en relativt lav andel av norsk BNP, og utviklingen er nedadgående. I 2019 utgjorde total norsk eksport 37 % av BNP og eksport utenom olje og gass 28 % av BNP, sammenliknet med 47 % i Sverige, 47 % i Tyskland, 56 % i Danmark og 80 % i Nederland. Figur 2.

- Ingen andre OECD-land og fremvoksende økonomier har tappt større markedsandeler på eksportmarkedene de siste 20 år målt i faste priser/volum. Også i løpende priser/eksportverdi er norsk eksportutvikling blant de svakeste internasjonalt. Figur 3a og 3b.
- I felles valuta og i løpende priser ble eksport fra norske små og mellomstore bedrifter med mellom 50 og 249 ansatte *redusert* med 27 % gjennom de ti årene fra 2008 (USD 19,8 milliarder) til 2017 (USD 14,4 milliarder), ifølge OECD. Til sammenlikning hadde Sverige en økning i SMB-eksporten med 39 % til USD 24,1 milliarder i 2017 og Danmark null-vekst til USD 27,0 milliarder i 2017. Figur 4.
- Relativ lav andel av eksporten til vekstmarkeder. 77 % av norsk eksport i 2019 gikk til Europa. 10 % gikk til Asia og 2 % til Afrika. Eksport utenom olje og gass til olje og gass er dominert av «de fire store eksportnæringene» omtalt under. Figur 5.
- Framover må eksport utenom olje og gass vokse raskere for å kompensere for fallet i oljeinntektene som forventes komme fra midten av 2020-tallet. I februar 2020 ba Eksportkreditt Menon regne på hva som måtte til for å opprettholde total handelsbalanse over tid, basert på forutsetninger fra Regjeringens Perspektivmelding (2017). Resultatet: årlig vekstrate i eksport utenom olje og gass må *øke* fra 2,2 % til 3,3%. Det tilsvarer 800 milliarder årlig i økt eksport innen 2040--en dobling fra dagens nivå. Gjennom de siste tjue årene, fra 2000 til 2019, klarte vi å øke med kun 265 milliarder. (Alle tall i 2015-kroner, eksportvolum.) Altså: Har fått til, 265 milliarder. Må få til, 800 milliarder. Figur 6.
- Estimaten for framtidig eksportvekst ble gjennomført februar 2020, like før korona og oljeprisfall. Krisen rammer norsk eksportindustri hardt. «[Effekt av korona på norsk eksportrettet næringsliv](#)», to rapporter utarbeidet for Eksportkreditt av Menon (mars/april 2020), estimerer at inntektsfallet for fire ledende eksportnæringer (maritim og offshore leverandørindustri, prosessindustri, sjømat og reiseliv) kan overstige NOK 300 milliarder i 2020. Opptil 55 000 arbeidsplasser står i fare for å forsvinne innen utgangen av året. Alle fire næringer blir rammet i 2020; reiseliv hardest med et omsetningsfall på over 50 % i 2020. Figur 7.

Det akkumulerte inntektsfallet kan komme opp i over NOK 1 000 milliarder innen 2023. Maritim næring og offshore leverandørindustri blir varig rammet og står for nær hele inntektsfallet i to av scenariene for 2021-23. Det er alvorlig fordi maritim næring og offshore leverandørindustri ikke bare er viktig for dagens eksport, men også helt avgjørende for videreutviklingen av nye eksportnæringer og det grønne skiftet som vil realiseres gjennom flytende havvind, grønn skipsfart og annen teknologiutvikling.

Det er i skrivende stund usikkert hvordan nettoeffekten av korona og oljeprisfall vil slå ut for norsk eksportindustri relativt til andre lands. Koronakrisen rammer global handel. Alle ting like er Norge relativt negativt eksponert, da om lag 50 % av totaleksporten består av eller er direkte eksponert mot petroleumsvirksomhet.

Konsentrert næringsstruktur

Norge har spesielt stor konsentrasjon i eksportrettede næringer, der «de fire store»--olje og gass, maritim og offshore leverandørindustri, prosessindustri og sjømat--står for 80 % av norsk eksport

Andre næringer er fragmenterte med få eller ingen store lokomotivbedrifter, og utgjør til sammen kun 20 % av norsk eksport. De mangler kritisk masse og har svakere økosystemer (bransjeorganisasjoner, finans- og juridisk kompetanse, akademia, kunnskap om næringene innen

politikk, organisasjoner, media, etc). Økosystemer er en forutsetning for bærekraftig utvikling mot kommersialisering og skalering i eksportmarkedet.

I Norge kommer 70 % av eksport utenom olje og gass fra de 1 % største bedriftene, ifølge [Verdensbanken](#). Det er langt over det globale gjennomsnittet på 56 % og kanskje det høyeste i verden. Konsentrasjonen går igjen eksportnæring for eksportnæring. Et eksempel er helsenæringen, der de 15 største helseindustribedriftene står for 92 % av norsk eksport på NOK 25 milliarder ifølge [Menon](#)-rapport om Helsenæringens verdi (april 2020).

Å styrke økosystemene og øke veksten fra utvalgte andre næringer bør derfor være en prioritet. Da må barrierer for omstilling adresseres. Disse er omtalt nærmere under «Lære av historien».

Lite SMB eksport

Eksportutviklingen til små og mellomstore bedrifter er som nevnt over negativ. SMBer i de fire store eksportnæringene inngår i større grad i innenlandske verdikjeder, som for eksempel maritim og offshore næringene. I de mindre eksportnæringene, derimot, har eksport-SMBene i hovedsak internasjonale kunder og kan i mindre grad støtte seg på innenlandske økosystemer. Maritim og offshore næringene er i fare for å bli varig rammet av korona og oljeprisfall. Dermed vil flere SMBer også innen disse verdikjedene søke kunder i utlandet.

SMB-bedrifter møter utfordringer når de søker finansiering i det kommersielle bankmarkedet. I sin rapport om virkemiddelgjennomgangen (desember 2019) peker Deloitte på at «...lån er best egnet som virkemiddel i SMB-markedet hvor tilgangen på kreditt fra banker ofte er mangelfull...», med henvisning til bl.a. [Kapitaltilgangsutvalgets rapport \(NOU 2018:5\)](#). Også flere andre kartlegginger peker på at udekkede finansieringsbehov (funding og garantier) er en hindring for økt eksport, og at spesielt små og mellomstore eksportbedrifter etterspør flere finansieringsløsninger.

Disse utviklingstrekkene peker på et behov for å styrke eksportvirkemidlene for SMB-bedriftene. Vi kommer med innspill under «Løsninger».

Svak kultur for kommersialisering og skalering

Kultur og historie spiller en rolle. Norge har vært en råvarebasert økonomi de siste 150 årene og har fostret en ledende ingeniør- og produksjonskultur. Men orienteringen mot forretningsdrevet innovasjon og marked er mangelfull. Derfor har Norge først og fremst en tradisjon for å fokusere på å hente ut råvarer effektivt. «Kulturen for forretningsdrevet innovasjon, samt salgs -og markedsarbeid, er svak,» konkluderte en [rapport for Norsk Industri](#) i januar 2020.

Hvis næringslivet generelt er for lite kunde- og markedsorientert, er det ikke overraskende at også det offentlige har samme svakhet. Tilbake i 2015 pekte [Produktivitetskommissjonen](#) på «et misforhold mellom hvor mye midler som bevilges over statsbudsjettet til forskning og hvor lite som bevilges til å ta resultater og funn i bruk og bringe dem til markedet.»

Eksportkreditt skrev mer utfyllende om «[Eksportnasjonen Norge som må kundeorienteres](#)» (februar 2020).

Styring av virkemiddelapparatet

Bedre styring av virkemiddelapparatet vil bli viktigere fremover for å styrke brukervennligheten og øke effektiviteten, konkluder [Deloitte](#) i gjennomgangen av virkemiddelapparatet (november 2019): «Det innebærer tydeligere eierstyring, bedre selskapsstyring og gode mekanismer for å sikre en hensiktsmessig balanse mellom typer av innovasjon, utviklingsfaser, geografi og kategorier av virkemidler.»

Det norske systemet for eksportfremme er fragmentert. Næringsfremme i utlandet er i hovedsak delt mellom tre departementer: OED, NFD og UD. Eksportkreditt mener «Team Norway» er nyttig som informasjonsorgan men lite egnet til å sette overordnede mål, fastlegge strategier og sikre styring og oppfølging. Definisjonen av rollen og det definerte ansvaret for Team Norway gir heller ikke rom for dette ansvaret.

Den norske eksportstrategien [Verda som marknad](#) (2017) inneholder få konkrete mål. Dokumentet gir svak retning for operasjonalisering gjennom virkemiddelapparatet. For å sikre målrettet styring må det etableres en transparent struktur med klar ansvarsfordeling i virkemiddelapparatet, mellom virkemiddelaktørene og de ulike departementene og ut mot ulike aktører i næringslivet. Under «Løsninger» kommer dette notatet med endringsinnspill.

Globale drivere

Klimarisiko og -omstilling

Norsk eksport kommer i hovedsak fra næringer med høye klimagassutslipp og er dermed utsatt for klimarisiko i større grad enn norsk næringsliv for øvrig.

Virkemidlene for klimaomstilling er i hovedsak innrettet mot FoU, demonstrasjon og pilotering gjennom blant annet Forskningsrådet, Enova og Miljøteknologiordningen i Innovasjon Norge (IN). Den «[grønne pakken](#)» på 3,6 milliarder kroner som Regjeringen presenterte 29. mai 2020 var også nesten utelukkende til forskning, utvikling og innovasjon.

Et kappløp mellom land om å bygge framtidens grønne eksportnæringer er i gang. Sverige, Danmark og EU er eksempler som nylig har introdusert finanseringsvirkemidler for kommersialisering og skalering.

I oktober 2019, for eksempel, annonserte den svenske næringsministeren at Eksportkreditt Norges søsterorganisasjon, Svensk Exportkredit (SEK), nå skal låne ut til [innenlandske klimaomstillingsprosjekter](#), i tillegg til å støtte eksportindustrien. SEK vil kunne finansiere for eksempel fornybar energiprojekter i Sverige, selvkjørende lastebiler, el-veier som lader kjøretøyene mens de kjører, og en «klimagesmart» havn i Gøteborg.

«Vi behöver en klimatomställning i Sverige och vi vill exportera den. Då måste vi kunna finansiera det,» sa [næringsminister Ibrahim Baylan](#). «Så det här handlar om att skapa förutsättningar för svensk industri att utvecklas på hemmaplan, sedan ta sig ut i världen och hjälpa till med omställningen globalt samtidigt som det blir jobb och tillväxt på hemmaplan.»

I desember 2019 lanserte den danske regjeringen [Danmarks Grønne Fremtidsfond](#) på DKK 25 milliarder. Av disse fikk Danmarks Eksportkredit EKF fra 2020 en ekstra ramme på DKK 14 milliarder for å styrke danske virksomheters eksport av klimaløsninger.

Norge har altså en eksportnæring med relativt stor eksponering mot klimarisiko men relativt svake virkemidler for omstilling gjennom skalering og eksport. Dette bør styrkes når eksporthandlingsplanen etableres.

Økende internasjonal virkemiddelkonkurranse

Behovet for å møte internasjonal konkurranse er gjeldende for alle næringer. Norge må ha virkemidler som er minst like gode og fleksible som våre viktigste konkurrentland.

Gjennom flere rapporter, blant annet [«Kartlegging av andre lands eksportfinansieringstilbud»](#) (Menon Economics, 2018), har Eksportkreditt dokumentert at andre land har et bredere og mer fleksibelt finansieringstilbud til sine eksportbedrifter. Eksportrådgivning og prospektering av mulige eksportkontrakter er generelt mer spisset i andre land. Flere andre land, som Sverige, Danmark, Storbritannia og Irland, har konkrete og målsatte eksportstrategier (flere detaljer i avsnittet om eksportstrategier under).

Det er en økende «virkemiddelkonkurransen» mellom land, der landenes virkemiddelaktører for næringsfremme stadig blir mer proaktive, fleksible og selgende. Hoveddriverne er behovene for å svare på mer aggressiv virkemiddelbruk, spesielt fra Kina, for å skape flere arbeidsplasser etter finanskrisen i 2008-09, og for å omstille økonomiene i mer bærekraftig retning. Den økende konkurransen inngår som en del av bredere internasjonal utvikling preget av geopolitisk konflikt, regionalisering og handelskrig.

Internasjonal konkurranse vil trolig tilta post-koronakrise da hvert land (og region, spesielt EU) vil fokusere på gjenoppbygging av eget næringsliv. Dette vil øke eksportfremmeutfordringene og ytterligere styrke behovene for forbedringer i det norske apparatet.

Mer om utgangspunktet til eksportindustrien: Den negative eksport trenden må snus, [kommentarartikkel](#) i Finansavisen mars 2020.

LÆRE AV HISTORIEN

Eksportbehandlingsplanen bør adressere disse særnorske og globale utviklingstrekkene.

Videre mener vi handlingsplanen må inneholde en analyse av vekstbarrierer og en vurdering om politikken for å fremme omstilling og eksport det siste tiåret har vært effektiv. Som land må vi lære av historien og unngå å gjenta tidligere feil. I avsnittene under viser vi til vekstbarrierer og utvikling på næringsnivå, med grønne næringer, IKT og helse som eksempler.

Årsakene til svak eksportvekst er sammensatte og avhengige av hverandre. Ulike næringer har ulike utfordringer. Gjennomgående peker fremvoksende næringer allikevel på noen felles vekstbarrierer:

- manglende tilgang til kompetanse
- markedstilgang
- utydelige strategier for nye satsninger
- et fragmentert virkemiddelapparat med for svake virkemidler for finansiering/garantier, skalering og internasjonalisering

Her er tre eksempler for fremvoksende næringer som underbygger dette: grønne næringer, IKT og helsenæringen.

Grønne næringer

Både Stoltenberg og Solberg regjeringene har hatt eller har ambisiøse visjoner for grønn omstilling:

«Regjeringens visjon er at Norge skal utvikle seg til å bli en sentral leverandør av miljøteknologiske løsninger.»

- Næringsutvikling og grønn vekst: [Regjeringens strategi for miljøteknologi](#) (2011)

«[Regjeringen] vil redusere klimagassutslippene med minst 40 prosent innen 2030 og samtidig skape nye arbeidsplasser og sikre norsk verdiskaping og velferd.»

- Bedre vekst, lavere utslipp: [Regjeringens strategi for grønn konkurransekraft](#) (2017)

Satsninger på nye næringer som flere nå løfter fram, som havvind og karbonfangst og -lagring, var satsninger og «nye eksporteventyr» også for ti år siden, i 2010. Til tross for betydelig innsats på området har Norge på 2010-tallet hatt moderat til begrenset suksess med nye (grønne) satsninger.

Det finnes eksempler på suksessrike vekstbedrifter. Scatec Solar og Fred. Olsen Windcarrier har etablert seg som ledende aktører innen henholdsvis solenergi og havvind. Men fornybareksperten var omtrent den samme i 2018 som i 2009, ca NOK 9 milliarder, i et internasjonalt marked i betydelig vekst. Denne kommentarartikkelen utdyper «[det tapte tiåret](#)» for grønn næringsutvikling.

En rapport om «[Tempo i grønn omstilling av norsk næringsliv](#)» utarbeidet av EY for Klima- og Miljødepartementet (november 2019) konkluderte med at klimaomstillingen generelt går for sakte, med grønn skipsfart og finansnæringen som de bransjene med høyest omstillingstempo. Utredningen vurderer tempo for grønn omstilling i flere bransjer, med utgangspunkt i hvor godt de etterlever målsetninger og anbefalinger er beskrevet i 11 av veikartene for grønn konkurransekraft omtalt under. Initiativene til grønn innovasjon forblir stort sett på pilotstadiet og er ennå ikke skalert nok til å ha transformativ kraft, konkluderer rapporten. Den peker også på at for få bedrifter har operasjonalisert egne klimamål og -tiltak.

Rapporten «[Klimaomstilling i norsk næringsliv – Status og muligheter for grønn, lønnsom og eksportrettet vekst](#)» utarbeidet for Eksportkreditt og Miljøstiftelsen Zero (november 2019) peker på at norsk eksport i hovedsak kommer fra næringer med høye klimautslipp og konkluderer: «Vellykket omstilling krever imidlertid politisk satsing, og tydelige langsiktige målsetninger. Sammenlignet med våre naboland er Norge langt mindre konkret i målsetninger og virkemidler for vekst i internasjonalt næringsliv. Forskjellen er spesielt stor med hensyn til grønt næringsliv.»

Som en del av arbeidet med [Regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft](#) bestående av Idar Kreutzer og Connie Hedegaard i 2016 ble det laget veikart for 17 bransjer. Status for veikartene er vurdert i EY-rapporten for KLD omtalt over, men konklusjonene er i begrenset grad løftet opp på den politiske agendaen og omsatt i ny politikk og nye tiltak. EY-rapporten avdekker også at myndighetene i ulik grad har respondert til bransjenes ulike veikart. Det varierer også hvordan anbefalingene i strategiene til Energi21 og andre 21-utvalg blir fulgt opp.

De to overordnede regjeringsstrategiene for grønn konkurransekraft fra 2011 og 2017 nevnt ovenfor omtaler i liten grad konkrete mål og tiltak for skalering og internasjonalisering. Underliggende strategier og handlingsplaner, som [hydrogenstrategien](#) (juni 2020) og [handlingsplan for grønn skipsfart](#) (juni 2019), har blitt omtalt som «uegna som styringsverktøy» uten «tydelige mål og virkemiddel» og «lite konkrete på handling».

Eksportkreditt Norge har også deltatt i to utredninger om utvikling, muligheter og barrierer om flytende havvind i Norge: [Menon](#) (september 2019) og [Rystad](#) (mars 2020). Havvind, både bunnfast og flytende, er et eksempel på en «satsning» som har vært fragmentert og vinglete de siste ti årene. Det er positivt at Regjeringen i juni 2020 åpnet for havvindutbygging på to områder i Nordsjøen. Men dette skjedde ti år etter at Havenergilooven ble vedtatt av Stortinget (mars 2010) og åtte år etter at NVE gjennomførte en [strategisk konsekvensutredning \(2012\) av](#) 15 aktuelle områder for havvind. I 2008 ba olje- og energiministeren [Energirådet](#) om å utrede den nasjonale verdien av en storstilt satsing på vindkraft til havs og hva som skulle til for å realisere en slik satsning. Rådet foreslo at Norge burde bygge tre til fem store havvindparker innen 2020-25. Ved inngangen til 2020 sto én – 1 – av de totalt [5 047 havvindturbinene i Europa](#) i Norge. Den ene turbinen ble installert i 2008.

Fortsatt mangler et rammeverk for havvindutbygging i Norge, inkludert støtte- og skatteregime. [Stortinget](#) ba i mars 2020 Regjeringen om å utarbeide en helhetlig strategi og finansieringsmodell for havvind.

Eksportkreditt Norge deltok i den første kartleggingen av [grønn maritim næring](#) (august 2019), som viser en sterk vekst de siste fem årene. Omstillingen går allikevel for sakte til å nå norske og internasjonale utslippsmål.

Det er sammensatte grunner for utviklingen. En av årsakene er varierende interesse fra næringslivet, over tid, for nye satsninger. Dette gjelder blant annet for havvind.

Andre årsaker er systemiske og kulturelle. «Andre enn oss er råere til å få business ut av det,» sa [Idar Kreutzer](#) på Næringslivets Klimakonferanse i juni 2019, før han la til: «Vi må passe oss for at Norge ikke blir et 'pilotland'». Det er en betimelig advarsel.

[Kristin Skogen Lund](#), konsernsjef i Schibsted, peker på: «Vi mangler ikke gode teknologigründere i Norge, vi mangler skaleringskompetanse.»

Rapporten «[Fra forskningsresultat til marked](#)» fra Energi 21 i 2016 søker å avdekke barrierer for kommersialisering innen grønne næringer. Den peker blant annet på:

- Manglende hjemmemarked er en hemsko, og virkemiddelaktørene undervurderer hva som skal til for å klare en vellykket kommersialisering internasjonalt i en tidlig fase.
- Teknologibedriftene savner risikovillige og kompetente investorer, og søker spesielt innovasjonsdrahjelp fra de større, etablerte kraft- og nettselskapene.
- Bare halvparten av innovasjonsbedriftene har kontakt med kunder under forskningsstadiet. Forskningsmiljøene blir beskrevet som «lite markedsorienterte» og derfor mindre attraktive som samarbeidspartnere.

Mer om funnene i Energi 21-rapporten i denne kommentarartikkel om [«den usminkede sannheten»](#) om norsk grønn teknologi.

I rapporten [«Kartlegging av den norskebaserte fornybarnæringen» utarbeidet](#) for Eksportkreditt Norge, Olje- og Energidepartementet og NORWEP (oktober 2019) utdyper Multiconsult ulike drivere og barrierer for fornybarnæringen.

IKT og digitalisering

Norske markedsandeler av global IKT-tjenester ble halvert mellom 2010 og 2017, ifølge «[Rapport om internasjonalisering og eksport av norsk IKT-næring](#)» (desember 2018, Menon på oppdrag fra Eksportkreditt Norge og IKT-Norge). IKT-bedriftene hadde vekst i det internasjonale markedet, men klarte ikke å følge den generelle utviklingen i markedet. De meldte mangel på kompetanse og svak tilgang til finansiering som viktigste veksthindre. [Kommentarartikkel](#) om tapte IKT markedsandeler.

Helsenæring

I april 2020 presenterte Menon en ny rapport om [helsenæringens verdi](#). Rapporten dokumenterer at det er særlig er to ting bedriftene etterspør for å sikre videre vekst:

- Markedstilgang. Bedriftene i helsenæringen, både industri- og behandlingsbedriftene, trekker frem tilgang til offentlige anbud og konkurranse på like vilkår som den største flaksehelsen for videre vekst. Det er særlig mindre bedrifter og selskaper med inntekter fra både inn- og utland som opplever tilgangen på offentlige anbud som dårlig.
- Skaleringskapital. Det trekkes frem av et flertall av bedrifter at de savner støtteordninger som er innrettet mot skalering og internasjonalisering

Oppsummering

Situasjonen for det eksportrettede næringslivet er utfordrende. Det er grunn til å frykte at situasjonen vil bli ytterligere forverret hvis det ikke tas omfattende grep på mange områder. Skal vi snu utviklingen må det gjennomføres en betydelig omstilling som er helhetlig og bærekraftig

Historien har vist at Norge ikke er spesielt god på omstilling. Landet har vist en god evne til å utvikle kraftfulle næringer over tid. Olje og gass, prosessindustri, maritim næring, kraftproduksjon er eksempler på det. Men evnen til taktskifte og rask retningsendring er svakere. Eksportkreditt mener at historien viser at gode ideer, intensjoner og pilotprosjekter har preget utviklingen de siste 10 til 20 årene. Gjennomføringsendring—med andre ord kommersialisering og skalering—er ikke sterk nok.

Dette er en alvorlig situasjon. Men det er fullt mulig å gjøre noe med. Det neste kapittelet beskriver noen tiltak Eksportkreditt mener kan bidra til å skape utvikling og fremdrift.

FORSLAG TIL LØSNINGER

Norge er i en situasjon hvor ad-hoc tiltak og spesielløsninger mot deler av problemkomplekset ikke kan løse eksportutfordringene. Norske myndigheter og næringsliv bør i større grad tenke helhet. Vi må rette oss inn slik at strategier utvikles, ansvaret defineres og delegeres, og følges opp i arbeidet med omstilling og utvikling.

Eksportkreditt ønsker å fremme forslag til endringer som vi mener kan være sentrale i prosessen med å forbedre eksportutviklingen. Forslagene er ikke utfyllende for en eksportbehandlingsplan, men kan være noen elementer i systemet og for den kulturen som må bygges opp fremover.

Endringene er beskrevet med følgende oppdeling:

- En konkret og målsatt eksportstrategi forankret i Regjeringen
- En ny styringsstruktur – etablere et råd for nærings- og eksportfremme
- En vurdering og valg av eksportsatsninger
- Sektoravtaler mellom næringene og myndighetene som konkretiserer eksportsatsningene
- En ny organisering av virkemiddelapparatet for eksportfremme, der kompetanse og virkemidler blir kraftsamlet i en organisasjon
- Mer fleksible og markedsorienterte virkemidler for eksportfremme

En konkret og målsatt eksportstrategi forankret i Regjeringen

Norge mangler klare visjoner, tydelige strategier, overordnede mål og konkrete planer for en fremtidig bærekraftig eksportutvikling.

Eksport-relaterte strategier og satsninger har frem til i dag vært for lite konkrete .

De bærer i for stor grad preg av å være intensjonserklæringer uten klare strategier og mål med en tydelig retning for å satse riktig mot å bygge og utvikle næringer.

Næringslivet har behov for at regjeringen setter klar retning for utviklingen. Virkemiddelapparatet trenger tydelighet for tilrettelegge og prioritere, academia trenger tydelighet for å skape grunnlaget for riktig kompetanseutvikling og samfunnet trenger det for å legge til rette for en helhetlig utvikling.

Våre handelspartnere arbeider mer strukturert med sine eksportstrategier og -initiativer. Eksportstrategiene har tydelige og tidsbestemte mål og de følges opp med tiltak og brede virkemidler rettet mot kommersialisering, skalering og salg. Norge bør kunne lære av disse, både når det gjelder visjoner og strategi, og konkrete tiltak som må realiseres og følges opp.

Under viser vi til noen eksempler fra andre land.

Eksempel Sverige

[Svenskenes eksportstrategi fra 2015](#) startet med en erkjennelse: vi har et problem som må løses. «Om svensk export inte lyckas ställa om och i högre utsträckning nå ut till tillväxtmarknaderna står vi inför betydande utmaningar.» Svenskene løftet eksport på den politiske agendaen og iverksatte rekke eksportfremmende tiltak innen 22 områder. Mange av tiltakene er aktuelle også for en norsk eksportstrategi, som for eksempel opprettelse regionale og digitale eksportsentre, og et system for å identifisere konkrete eksportmuligheter i samarbeid med bedriftene.

Kvantifiserbare, overordnede mål ble satt:

- öka exporten, både i absoluta tal och som andel av BNP
- öka Sveriges attraktionskraft för investeringar, kompetens och turister
- öka andelen exporterande företag
- öka deltagandet av svenska företag i den globala ekonomin

I slutten av i 2019 meldte den svenske regjeringen i forbindelse med lanseringen av en [oppdatert eksportstrategi](#) at eksporttrenden, basert på 13 måltall (s. 9 i strategidokumentet), hadde snudd til positiv.

Norge har foreløpig ingen definerte måltall for eksport.

Eksempel Danmark

Danmark har en klar offensiv, konkret og kommersiell tilnærming til eksportfremme. [Danskenes eksportstrategi for energiområdet](#) skrevet som en markedsplan for et internasjonalt konsern. Alle relevante instanser og politikkområder skal bidra til hovedmålet: å doble danske energieksport til over 200 milliarder norske kroner innen 2030. Strategien består av sju hovedinnsatsområder og sørger for å binde forskning og utvikling og overordnet handelspolitikk sammen med markedsaktiviteter som prioritering av markeder, markedsføring, finansiering og partnerskap. En slik helhetlig strategi mangler i Norge. Hovedinnsatsområdene for Danmark er:

- Prioriterede markeder
- Strategisk sektortilgang til eksportmarkedene
- Markedsføring og eksportfremstød
- Finansiering, tilskud og partnerskaber
- Forskning og innovation
- En understøttende handelspolitikk

- Opfølging – nedsættelse af et dialogforum for energi

Danmark gjennomførte en større omorganisering av sitt eksportfremmeapparat tidlig på 2000-tallet. Danmarks ambassadør til Norge, Jarl Frijs-Madsen, var tidligere leder for Trade Council of Denmark. Han har delt med Eksportkreditt Norge nyttige lærepunkter som er relevant for eksportbehandlingsplanen, inkludert metode for oppfølging av aktiviteter og måling av resultater.

Eksempel Irland

I Irland er Enterprise Ireland den statlige organisasjonen med oppdrag om å fremme irske bedrifter internasjonalt. Irland en av eksportvinnerne de siste tjue årene, med en positiv utvikling på nivå med fremvoksende økonomier i Asia og Øst-Europa. Samtidig er eksportindustrien sårbar med høy konsentrasjon på Brexit-rammede Storbritannia.

I 2016 satte [Enterprise Ireland](#) en ny eksportstrategi mot 2020. Ambisjonene er kvantitative: blant annet skal eksporten økes med EUR 5 mrd. til EUR 26 mrd. og 60 000 nye jobber skapes. Eksporten skal diversifiseres og konsentrasjonen på Storbritannia reduseres. Strategien har to hovedretninger – skalering («scale more, scale faster») og ekspansjon («grow and diversify exports») — med fire underkategorier under hver av disse. Flere konkrete tiltak adresserer innovasjon og SMB-vekst. Blant annet søker strategien å øke tilgangen for SMB til multinasjonale selskaper gjennom «innkjøpsaktiviteter» (Global Sourcing Activities).

Flere andre land har nylig lansert sine eksportstrategier. [Storbritannia](#) lanserte sin i august 2018, med et hovedmål om å øke eksport fra 30 % til 35 % av BNP. Strategien bygger blant annet på sektoravtalene som er omtalt under, og finansieringsløsninger fra UK Export Finance (UKEF) har en sentral plass.

Oppsummering

Dette er noen av flere eksempler som Norge *kan* lære av og *må* svare på som konkurrent. I tillegg (og ikke omtalt i dette dokumentet) overvåker Eksportkreditt nå hvilke koronakrisetiltak, spesielt gjennom finansieringsløsninger, 20 OECD-land pluss Brasil introduserer for sine eksportbedrifter. Vi deler gjerne flere konkrete innspill om innretning og tiltak hentet fra andre lands eksportstrategier og krisetiltak i et møte med departementet.

Skal Norge realisere lønnsom vekst i eksportmarkedene må det settes måltall som gir føringer i planleggingen for de enkelte næringene. Den overordnede visjonen kan være å doble eksport utenom olje og gass innen 2040, med delmål for 2025, 2030 og 2035.

Eksportkreditt Norge har engasjert Menon til å gjøre en dyptpløyende kartlegging og benchmarking av andre lands eksportfremme. Rapporten vil være klar i juni 2020 og vil inneholde flere konkrete anbefalinger basert på intervjuer med en rekke interessenter i Norge og utlandet, samt kartlegging av andre lands eksportstrategier og -organisering.

En ny styringsstruktur – etablere et råd for nærings- og eksportfremme

Det er viktig å stadfeste at nærings- og eksportfremme må drives frem av næringslivet selv. Regjering og virkemiddelapparatet skal legge til rette, støtte og skape forutsigbare rammebetingelser for næringsutviklingen både innenlands og i eksportmarkedene. Næringslivet må også skape tette bånd og gode plattformer for samarbeid med academia hvis skalering og internasjonal vekst skal realiseres.

Tyskland har de siste 40-50 årene bygget opp et nettverk med tett og nærmest institusjonalisert samarbeid i triangelen «Wirtschaft, Wissenschaft und Politik». Dette samarbeidet mellom politikk, næringsliv og FoU/universiteter/forskningsmiljøer har vært mye av fundamentet i tyskernes næringsutvikling.

Eksportkreditt foreslår at et «nasjonalt råd for nærings- og eksportfremme» for å styrke samarbeidet mellom næringsliv, akademia og myndigheter, og for å styre en ny satsning på nærings- og eksportfremme.

Dette rådet bør ha følgende oppgaver

- Rådgiver til Regjeringen for næringsutvikling og eksport
- Utforme strategier for næringer
- Gi råd om virkemidler og rammebetingelser
- Gi råd om internasjonale utviklingstrekk, muligheter og utfordringer
- Gi råd Norges relative posisjon og konkurransevne
- Bygge nettverk og sikre fremdrift. Må møtes en rekke ganger i året

Rådets sammensetning:

- Rådet bør ledes av statsministeren
- Rådet bør maksimalt ha 15 medlemmer
- Rådet bør bestå av CEOs fra de 6 mest innflytelsesrike selskapene og 4 av de dominerende mellomstore selskapene i Norge, 1-2 fra interesseorganisasjoner (f.eks. NHO, LO, m.fl.) og 1-2 fra akademia og forskningsmiljøene (f.eks. NTNU, Sintef, UiO, m.fl.)
- Rådet bør ha et sekretariat satt sammen av talenter på utlån fra bedrifter og relevante departementer. Sekretariatet bør finansieres over statsbudsjettet.
- Rådet bør ikke ha representasjon fra forvaltningen, politikk og virkemiddelapparatet

Innovasjon, kommersialisering, industrialisering, skalering og eksport løftes med dette opp på den politiske agendaen. Næringslivet vil ansvarliggjøres. Samtidig vil det kapitaliseres på den meget dyptgripende kompetanse og erfaring som er til stede i rådet. Når statsministeren leder et nasjonalt råd vil det hjelpe regjeringen og myndighetene, sammen med næringslivet og FoU/forsknings- og utdannelsesinstitusjoner, slik at denne helheten bidrar til å få nødvendige kommersielle resultater.

Denne modellen finnes i flere land. [Sverige](#) har et såkalt «innovasjonsråd» med tilsvarende innretning. Der møtes toppledere fra de ledende internasjonalt rettede bedriftene og de relevante forskningsmiljøene flere ganger i året for å gi råd til regjeringen om innovasjon, kommersialisering og skalering. Sverige hadde ni undergrupper som opererte selvstendig og rapporterte til Innovasjonsrådet. Eksportsatsningen ble finansiert over statsbudsjettet med over SEK 500 millioner i en fem-års periode.

Danmark etablerte et tilsvarende råd til regjeringen for 12 år siden hvor oppgavene og forankringen i regjeringen var tilsvarende som den vi finner i Sverige. I Danmark ble rådet ledet av CEO i Danmarks største konsern, Novo Nordiske.

Rådet for nærings- og eksportfremme i Norge bør utvikles videre slik at det også etableres et antall undergrupper som følger opp etablerte bransjer, sektoravtaler eller verdikjeder. Disse undergruppene vil ha de samme oppgavene som rådet men begrenset til eget ansvarsområde. Undergruppene bør ledes av en næringslivleder og bør settes sammen på samme måte som rådet. Det bør også etableres et sekretariat for hver undergruppe.

Med denne strukturen vil Norge kapitalisere på kunnskap og kompetanse i næringslivet og forskningsmiljøene og vi vil få frem bærekraftige strategier og planer for nærings- og eksportutvikling som vil ha høy sannsynlighet for å skape resultater. Det er ingen grunn til at et slikt forpliktende samarbeid ikke skal fungere i Norge slik det har gjort iblant annet Sverige og Danmark.

En vurdering og valg av eksportsatsninger som viser vei til markedet

Å velge de rette tiltakene for kort, medium og lang sikt blir kritisk—og vanskelig.

Kommersiell suksess må defineres og måles i arbeidet med nærings- og eksportfremme. Historien viser at forskning og innovasjon er nødvendig for utviklingen av næringslivet men ikke på noen måte tilstrekkelig. Dette viser også Deloitte til i sin rapport om virkemiddelapparatet.

For å vurdere nye næringer og hva nasjonen bør satse på er det flere spørsmål som vil være sentrale (ikke uttømmende):

Hva er makrodriverne globalt? Hvilke fortrinn har en næring utfra Norge? Hvor raskt kan en næring kommersialiseres og skaleres? Når kommer veksten og arbeidsplassene? Hvilke markeder er tilgjengelig i Norge og internasjonalt? Finnes det et tilgjengelig økosystem eller er det sannsynlig at det kan etableres? Finnes det etablerte verdikjeder eller må nye etableres? Hvilke verdikjeder kan eventuelt kobles sammen? Hva må det offentlige og næringslivet levere? Hvilken verdiskapning og addisjonalitet kan dette gi? Hva vil det koste det offentlige?

Dette er utfordrende spørsmål å svare ut i en omskiftelig verden, særlig med den usikkerheten som nå finnes knyttet til korona og oljeprisutviklingen. Eksportkreditt kan ikke svare på disse spørsmålene i dette notatet men fremmer dem som problemstilling og noe som må adresseres. Næringene som kan synliggjøre en vei til markedet, raskt og med varig effekt, må derfor prioriteres.

I november 2019 lanserte ZERO og Eksportkreditt Menon-rapporten «[Klimaomstilling i norsk næringsliv – Status og muligheter for grønn, lønnsom og eksportrettet vekst](#)». Denne vurderer potensialet mot 2040 for norske næringer på tre kriterier: potensial for å kutte utslipp («forbli eller bli grønn»), bli eller forbli produktiv, og komparativt fortrinn utfra Norge. Fire næringer er løftet fram med størst samlet potensial målt på disse tre kriteriene:

- maritim og offshore leverandørindustri,
- prosessindustri,
- sjømat og
- fornybar energi.

Disse næringene vil representere unike muligheter for Norge fremover. Norge vil kapitalisere på teknologi, kunnskap og etablerte verdikjeder fra blant annet eksisterende havbaserte aktivitet. Vi har gjennom den posisjonen alle forutsetninger for å skape ny aktivitet og nye næringer.

Timing er imidlertid kritisk. Mange av de nevnte områdene for nye muligheter har et tidsaspekt knyttet til seg. Det tar tid fra idé og løsning til fasen med kommersialisering gjennomføres før det så kan industrialiseres, skaleres og internasjonaleses.

Det er derfor viktig å sikre at «hullet i midten», som kommer mellom kortsiktige krisetiltak og langsiktige satsninger, i tidsrommet 2021 og 2025 dekkes inn og sikres med utvikling av eksisterende næringer. Det vil ta tid å skalere opp for eksempel havvind og hydrogen, selv i best-case scenarioene. Derfor må det bygges bro gjennom «mellomlange» satsninger, som offentlige infrastrukturprosjekter

og store anskaffelser som for eksempel marinefartøy bygd på norske verft og tilsvarende. Broen bygges også ved at virkemiddelapparatet optimaliseres og virkemidler gjøres tilgjengelig for dagens næringsstruktur på et nivå som styrker konkurranseevnen.

Sektoravtaler mellom næringene og myndighetene som konkretiserer eksportsatsningene

Tidligere i dette notatet er det fremmet et forslag om å etablere et råd for nærings- og eksportfremme. Dette rådet vil ha som en av sine oppgaver å definere satsningsområder, nye og eksisterende, for å sikre næringsutviklingen i Norge. Skal dette arbeidet bære frukter må det segmenteres og fokuseres.

Eksportkreditt foreslår at det etableres sektoravtaler som inngås mellom spesifikke næringer og myndighetene. Disse sektoravtalene forankres i rådet for nærings- og eksportfremme og organiseres med et eget sektorstyre bygget opp etter samme modell som for rådet.

I Storbritannia har ti næringer så langt inngått sektoravtaler med myndighetene. Under «[offshore wind sector deal](#)», for eksempel, har havvindnæringen og myndighetene blitt enige om felles mål om å femdoble eksporten av britisk havvindteknologi og tredoble antall arbeidsplasser innen 2030. Grønn strømproduksjon fra havvind skal nær firedobles, fra 8 GW installert effekt i 2019 til 30 GW i 2030.

Under sektoravtalen legger myndighetene offentlige penger inn i innovasjonsprogrammer for å styrke konkurransekraften til britisk leverandørindustri. Regionale klynger bygges ut. Og myndighetene forplikter seg til å utlyse nye prosjektområder for havvind hvert annet år, med finansiell støtte i bunn. Tråden fra forskning og innovasjon over til kommersialisering, salg og prosjekter er tydelig. Det er en plan for å oppnå resultater på flere områder: eksport, arbeidsplasser, energi og klima. [Kommentarartikkel](#): Norge kan kopiere Storbritannias tilnærming til havvind.

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

Etableringen av enkelte av sektoravtaler kan i Norge bygge videre på de relevante veikartene for grønn konkurransekraft, omtalt over. NHOs kommende «Veikart for framtidens næringsliv» og andre liknende initiativ vil også være gode grunnlag for utarbeidelse og forhandling av sektoravtalene.

Dette er eksempler på næringer og verdikjeder som kunne utvikle sektoravtaler (ikke uttømmende):

- Havvind
- Karbonfangst og -lagring
- Grønn prosessindustri
- Batterier
- Hydrogen
- Havbruk
- Helse
- IKT
- Grønn maritim
- Olje og gass

En ny organisering av virkemiddelapparatet

Status for eksportvirkemidlene

Deloitte, som sammen med partnere hadde fått konsulentoppdraget for områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, avsluttet sitt arbeid i starten av 2020. Arbeidet var grundig og omfattende men Eksportkreditt mener områdegjennomgangen hadde en svakhet i og med at behovene til næringslivet i for liten grad var en del av gjennomgangen. Oppdraget gav heller heller ikke en konkurranseanalyse/benchmarking over hva andre land gjør. Det ble i for stor grad et fokus på kostnadseffektivitet og struktur og mindre fokus på løsninger som var relevante og nødvendige for næringslivet.

Analysene av utfordringene på eksportområdet var imidlertid solide. I sin oppsummerende rapport peker [Deloitte](#) korrekt på at virkemiddelbruken i økende grad går til tidligfase forskning og gjentar dermed Produktivitetskommissjonens kritikk fra 2015 (se over). Rapporten fra Deloitte er tydelig på at eksportområdet må styrkes: «Det viktige samspillet mellom deal-flow, kompetanse og kapital for å bidra til vellykket internasjonal skalering av innovative virksomheter. Dette vil kreve en fornyelse av eksportrådgivnings-virkemidlene både i Norge og ved utenlandskontorene.»

Videre peker Deloitte (s. 45) på: «Bransje- og landkompetanse er kritisk i forbindelse med eksportfinansieringen for å kunne gjøre gode vurderinger av både prosjekt- og motpartsrisiko. Dette har ført til at dagens eksportfinansieringsaktører har bygget opp en svært sterk internasjonal bransje- og landkompetanse innenfor de største eksportnæringene, som kan være svært nyttig også for eksportører som ikke har behov for eller som ikke kvalifiserer for eksportfinansieringsordningene.»

Mindre og fremvoksende eksportnæringer har et for dårlig tilbud: «Opprettelsen av organisasjoner som NORWEP, Sjømatrådet og Norske Maritime Eksportører demonstrerer at også bedrifter i våre største og sterkeste eksportnæringer har konkludert med at det er behov for å samle og dele eksport- og internasjonaliserings- kompetanse også når dette finansieres av industrien selv. Vi mener dette sannsynliggjør en tydelig markedssvikt ved at mindre vekstbedrifter med internasjonalt skaleringspotensiale verken har ressurser til å tiltrekke seg denne kompetansen eller sterke bransjeorganisasjoner til å støtte seg.» Deloitte (s. 45).

GIEK og Eksportkreditt gjennomførte i april 2018 en kartlegging av andre lands [eksportfinansieringstilbud](#). Det ble kartlagt 19 land. Eksportkredditts oppsummering av dette arbeidet baserer seg i tillegg på omfattende erfaringer fra arbeidet i markedet og tilsvarende vurderinger og analyser av Norges posisjon mot andre lands eksportkredittinstitusjoner (ECAer). Konklusjonene:

- Norge ikke har et tilbud om finansiering av eksport på linje med mange viktige konkurrentland.
- Løsningene Eksportkreditt kan tilby markedet går kun mot kundene av eksportørene.
- Eksportørene etterspør driftskapital (funding og garantier) og langsiktig finansiering av investeringer for å kunne realisere sine mål om lønnsom vekst.

I februar 2019 leverte Eksportkreditt og GIEK en rapport til NFD om hvordan andre land støtter sine SMB-bedrifter, spesielt gjennom eksportfinansiering. Hovedkonklusjonene er:

- Flere land har lagt fram og implementerer ambisiøse og helhetlige eksportstrategier med økt SMB-eksport som sentralt mål. Strategiene er i hovedsak kommersielt innrettet og inneholder konkrete og kvantitative mål for blant annet økt eksport og flere arbeidsplasser, understøttet av en rekke konkrete tiltak og ressurser. Det legges vekt på å samkjøre og

koordinere salgsaktiviteter mellom utestasjoner, bransjeorganisasjoner og finansieringsmidler.

- Tilsvarende har ECAene/virkemiddelaktørene det siste tiåret gått fra å være passive til å bli mer proaktive, fleksible og selgende. Flere ECAer har satt konkrete og ambisiøse mål om å utvide sine tilbud til små og mellomstore bedrifter. Ambisjonene er fulgt opp med en strategisk tilnærming til produktutvikling og markedsføring/salg, og flere aktører har etablert SMB-avdelinger. Aktørene har fleksible rammer og utvikler og tester nye produkter i markedet med mål om å møte kundebehovene best mulig.
- ECAene/virkemiddelaktørene vurderer generelt kort- og langsiktige garantier og lån til landets egne eksportbedrifter som mest relevant for SMB. Det er typisk denne type produkter som driver veksten i ECAenes SMB-kunder. Lånefinansiering av kjøper blir generelt vurdert som et mindre egnet produkt. Dette skyldes at SMB i hovedsak er underleverandører, og at transaksjonskostnader for å etablere lån er relativt høye.

Tilsvarende peker en årlig [rapport](#) til Kongressen i USA peker på at det har vært et fundamental skifte i hvordan landene støtter sine eksportbedrifter med finansiering. ECAer er ikke lenger passive ordrekontor: "Instead, foreign ECAs are increasingly being «weaponized»—specifically organized and equipped to be maximally flexible and proactive in order to incentivize a shift in sourcing or support trade policy, particularly in key industries. Asian ECAs feeds the «sea change» in Europe among governments seeking to reinvent export credit support as their economies become more dependent on exports for growth.» (Fra 2018-utgaven av rapporten).

Anbefalinger

Eksportkreditt har fire overordnede anbefalinger for eksport-rettete virkemidler:

- Integre ambassadene og utestasjonene i arbeidet med eksportfremme
- Innrette virkemidlene mot salgsfremme og proaktivitet. Koble finansiering og garantier med salgsfremme; realisere det viktige samspillet mellom deal flow, kapital og kompetanse. Styrke kompetansen på spisset eksportrådgivning og prospektering og fokusere på identifisering av konkrete eksportkontraktmuligheter
- Reorganisere virkemiddelaktørene. Rendyrke strukturen og ansvaret i virkemiddelapparatet slik at det blir transparent. Sikre at klyngene får en forutsigbar og sentral rolle
- Utvide virkemiddelbruken til å inkludere driftskapital og skaleringsfinansiering til eksportbedriftene og ikke kun kundene

Nærmere om anbefalingene:

Innrette virkemidlene mot salgsfremme og proaktivitet. Integre utenriksstasjonene

Menon skal levere en ny rapport om eksportfremme ultimo juni 2020, basert blant annet på intervjuer med representanter for virkemiddelapparatet både i Norge og andre land viser. Resultatet er at respondentene vurderer at Norge har betydelig lavere kvalitet og omfang på sitt eksportfremme sammenliknet med andre nordeuropeiske landene.

Det norske systemet skiller seg fra de andres på flere områder, ifølge Menon:

- Betydelig fokus på mindre aktører, på alle områder utenom olje og gass og sjømat. De andre landene fremhever at eksportmuligheter for mellomstore bedrifter ofte kommer i kjølvannet av internasjonalisering av gigantene. Respondentene fremhever at den fragmenterte norske organiseringen medfører at en går glipp av muligheter som særlig kommer i kjølvannet av større internasjonale kontrakter.

- Virkemiddelapparatene i andre land avdekker i større grad muligheter med aktivt integrert markedsarbeid, mens Norge i stor grad lar det være opp til bedriftene selv å finne eksportmuligheter. De andre landene bruker sin kontakt med politiske myndigheter til å tidlig identifisere potensielt interessante infrastrukturprosjekter/prosjekter som vil utløse interessante kontrakter for næringslivet i sitt hjemland. Virkemiddelapparatene i andre land har således gått fra å være «døråpnere» til «speidere». Dette er ikke satt i system ved de norske utestasjonene og norske bedrifter mister de mulighetene som ligger implisitt i ambassadens nettverk og grunnleggende forståelse og kunnskap om markedene.
- Analysen Menon har gjennomført forteller at Utenriksdepartementets prioritering av eksportfremme er relativt begrenset i forhold til andre lands prioriteringer. I våre naboland arbeider til sammenligning mellom en fjerdedel og en tredjedel av ansatte på hovedkontornivå i UD med eksportfremme, og eksportfremme blir sett på som en svært viktig oppgave for utenriktjenesten. At fagmiljø innen eksportfremme er begrenset i UD i Norge medfører at ambassadene i mindre grad kan henvende seg til et fagmiljø hjemme når det oppstår problemstillinger på området. Ambassadene blir også i Norge i mindre grad målt på sitt arbeid innen eksportfremme enn tilfellet er i andre land..

Funnene fra Menon i den kommende rapport tyder på at de betydelig mer konkrete strategiene nordeuropeiske land har innen eksportfremme har materialisert seg gjennom mer aktiv eksportfremme både med hensyn til finansielle virkemidler og innen transaksjons-orientert tilrettelegging og rådgivning.

Som nevnt har flere land, inkludert Danmark og Sverige, re-orientert og re-organisert sine strategier og organisering for eksportfremme. Disse erfaringene gir konkrete lærepunkter som vil bli oppsummert i Menons rapport som vil foreligge ultimo juni 2020..

Anbefalingen fra Eksportkreditt er at UD må bygge opp kompetanse ved sine utestasjoner slik at UD kan arbeide integrert med virkemiddelapparatet når det gjelder markeds- og næringsforståelse, kunnskap om næringer lokalt, kunnskap om norsk eksportrettet næringsliv og generell kompetanse om virkemiddelapparatet for eksportrettet arbeid. Ikke minst viktig er det nettverket og politiske kontaktnettet ambassadene har på de enkelte destinasjonene. De må kunne støtte eksportørene i sine konkrete prosjekter. UD må bli en del av virkemiddelapparatet. Dette vil sannsynligvis kreve noen organisatoriske endringer i utenriktjenesten, blant annet gjennom nye incentivstrukturer og rekruttering.

Videre må virkemiddelapparatet rigges slik at Norge både med sin kultur, sitt system og sine virkemidler, kan matche de landene det er mest nærliggende å sammenligne seg med. Virkemiddelapparatet må være så bra at konkurranseevnen er minst like god og helst bedre enn markedet generelt. Dette krever en bedret struktur og bedre virkemidler. Det behandles i de to neste avsnittene

Reorganisere virkemiddelapparatet for eksportfremme, der kompetanse og virkemidler blir samlet i slagkraftige enheter

Eksportkreditt leverte 20. desember 2019 en høringsuttalelse på de anbefalingene Deloitte hadde gitt i sin delrapport 4 under områdegjennomgangen. Innspillene fra Eksportkreditt er primært relatert til rapportens omtale av de eksportrettede virkemidlene. Høringsuttalelsen er lagt ved denne rapporten da mye av innholdet fortsatt er like relevant. Dette er sammendraget av innspillene:

- Rapporten peker på at eksport er viktig for å utvikle verdiskapende arbeidsplasser, for å sikre omstillingen av norsk næringsliv og at suksess på eksportområdet bør «tillegges større vekt i virkemiddelapparatet». Eksportkreditt deler dette synet fullt ut og understreker viktigheten av å ta «eksportutfordringen» på alvor, herunder vurdere behovet for nye virkemidler og en konsolidert og helhetlig struktur for virkemiddelapparatet.
- Eksportkreditt er positiv til rapportens anbefaling om å opprette en ny eksportfinansieringsenhet (EFE) basert på en konsolidering av Eksportkreditt og GIEK.
- Et helt sentralt premiss for denne løsningen som må avklares og sikres før en konsolidering kan besluttes og gjennomføres er at ESA-godkjennelse av modellen kommer på plass. Hensikten med en avklaring er bl.a. å sikre at tilbudet til markedet opprettholdes og styrkes, ikke svekkes. I tillegg er det viktig å sikre fleksibilitet knyttet til lån og garantier og merverdi for næringslivet.
- DEN helhetlige løsningen bør innebefatte at EFE gis et ansvar for eksportrådgivning, både knyttet til transaksjoner, skalering og internasjonalisering. Dette blir en videreføring og komplettering av de rådgivningsoppgavene Eksportkreditt og GIEK allerede gjennomfører i dag.
- Eksportkreditt anbefaler at EFE får tilført nye virkemidler slik at det fremover blir mulig å finansiere de norske eksportørene. Dette kan ikke gjøres i dag og gir en konkurransevridning mot andre land, særlig for SMB. Eksportkreditt støtter rapportens tilnærming til at den eksportutløsende rådgivningen for SMB må knyttes til samspeillet mellom deal-flow, kompetanse og kapital. Finansiering må gjøres tilgjengelig for at SMB segmentet skal kunne skalere og internasjonalisere sin aktivitet.
- En videreutviklet versjon av Deloitte's forslag til modellvalg er å vurdere organiseringen av det internasjonale eksportrettede arbeidet med henblikk på å koble dette tettere opp mot EFEs virksomhet, for å skape en enda mer slagkraftig organisasjon. Dette må analyseres videre.

Gitt den kritiske eksportutviklingen bør kompetanse, ressurser og virkemidler på eksportområdet organiseres tydeligere og helst under ett under tak. Et relevant forslag kan være å vurdere organiseringen av det internasjonale eksportrettede arbeidet i en enhet. Hensikten med å samle det i én enhet er å sikre at strategisk/operativ rådgivning og støtte mot skalering og internasjonalisering, ivaretas. Dette vil gi en mer effektiv og tydelig struktur for eksportbedriftene når de skal ut i de internasjonale markedene.

Innovasjon Norge bør på den annen side organiseres slik at aktiviteten konsentreres om lokal, regional og nasjonal støtte til næringsfremme. IN bør konsentrere sin innsats til innovasjon og støtte til kommersialisering og utvikling av teknologier, produkter og løsninger for vekstbedrifter i Norge. Det er helt avgjørende at næringslivet i Norge støttes slik at de vokser og blir modne for skalering og internasjonalisering. Uten en betydelig innsats i Norge vil det bli vanskelig for Norge å lykkes på eksportområdet.

Todelingen mellom en aktør for innovasjon og kommersialisering i Norge, og en eksportfremmeaktør for skalering internasjonalt vil gjøre eksportvirkemidlene mer oversiktlige, brukervennlige og effektive. Regjeringen får én organisasjon som har ansvaret for all transaksjons-spesifikk eksportfremme og dermed bedre forutsetninger for styring og resultatoppfølging.

En aktør for eksportfremme i virkemiddelapparatet vil bli et mer helhetlig virkemiddel og ha bedre forutsetninger for å støtte SMBer med spisset rådgivning, speiding etter konkrete eksportmuligheter, finansiering (funding og garantier), matchmaking og realisering av lønnsom vekst i det internasjonale markedet.

Dette vil være en organisasjon som utelukkende arbeider med å skape konkrete muligheter for norske bedrifter til å skalere og internasjonalisere sin aktivitet. Uteetableringen finner kun sted i de

markedene der norsk næringsliv ser muligheter. Det vil kun bli arbeidet med utvikling av forretningsmuligheter for norsk næringsliv. All annen aktivitet knyttet til profilering av Norge, og annen relatert aktivitet som har en generell karakter, bør håndteres av andre ved utestasjonene.

Oppsummert vil en to deling bidra til eksportfremme gjennom å koble finansiering – rådgivning – nettverk. Dette sikrer:

- En kraftsamling av kompetanse og ressurser
- klarere oppdrags- og eierstyring
- ryddige grenseflater, avklarte roller og mindre overlapp

Utvide virkemiddelbruken til å inkludere driftskapital og skaleringsfinansiering

Eksportkreditt har foreslått et utvidet finansieringstilbud for å møte behovene fra eksportbedriftene, spesielt SMBene.

Disse er:

- Eksportinvesteringer i Norge. Finansiering av medium/langsiktig investeringer i Norge som direkte eller indirekte bidrar til eksport, inkludert i anleggs- og produksjonsmidler (ikke fysiskkapasitet som kompetanse og IPR) Dette gjelder for både norsk- og utenlandskeide prosjekter og selskaper.
- Norske investeringer i utlandet. Finansiering av medium/langsiktig investeringer i utlandet med norsk interesse, inkludert i anleggs- og produksjonsmidler og ikke fysisk-kapasitet som kompetanse og IPR.
- Arbeids- og driftskapital. Finansiering av eksportbedrifters arbeidskapitalbehov med lån på opp til fem års nedbetalingstid. Dette vil understøtte bedriftene i arbeidet med lønnsom vekst i fasen med skalering og internasjonalisering
- Funding og garantier for å støtte skalering og internasjonalisering.

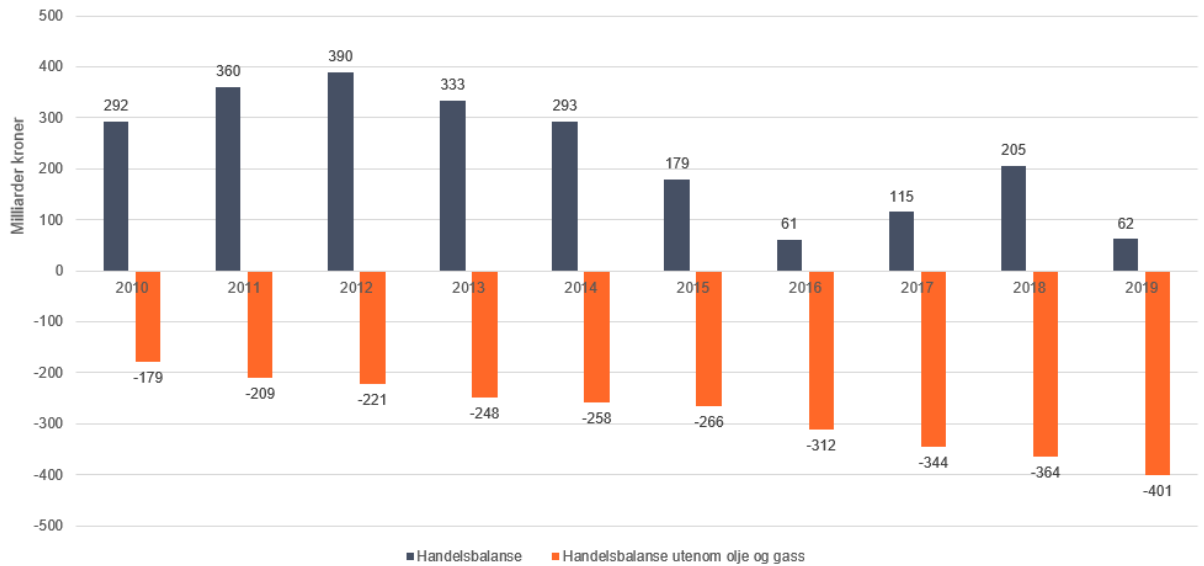
Et utvidet finansieringstilbud vil matche tilbud fra andre land og sikre likt utgangspunkt for konkurransevne. Eksportnasjoner som Tyskland og Sverige har eksempelvis et bredere tilbud som blant annet omfatter kort- og langsiktig finansiering av egne eksportbedrifter.

-###-

Vedlegg med figurer

Figur 1:

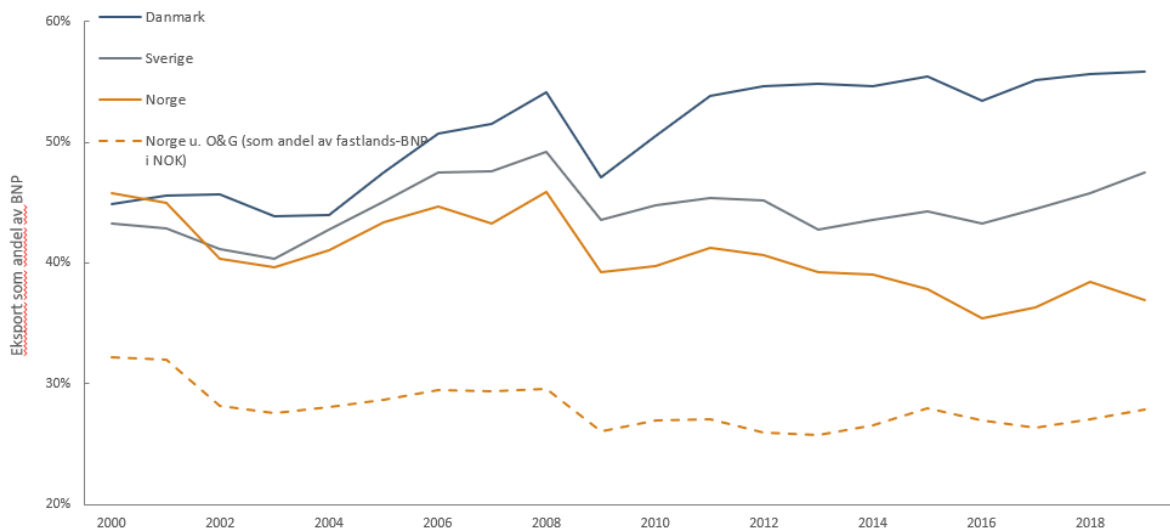
Handelsbalansen for Norge med og uten olje og gass. Sterk økende underskudd uten olje og gass



Kilde: SSB Tabell 09189 Makroøkonomiske hovedstørrelser, etter makrostørrelse, statistikkvariabel og år. Bearbeidet av Menon Economics for Eksportkreditt Norge. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/statbank/table/09189/tableViewLayout1/>

Figur 2

Eksport som andel av BNP er relativt lav i Norge, og nedadgående



Kilde: OECD 2020¹. Bearbeidet av Menon Economics for Eksportkreditt Norge.

1) <https://data.oecd.org/trade/trade-in-goods-and-services.htm#indicator-chart>

Figur 3a

Ingen andre land enn Norge har tapt større eksportandeler i volum siden 1997

EKSPORTKREDITT

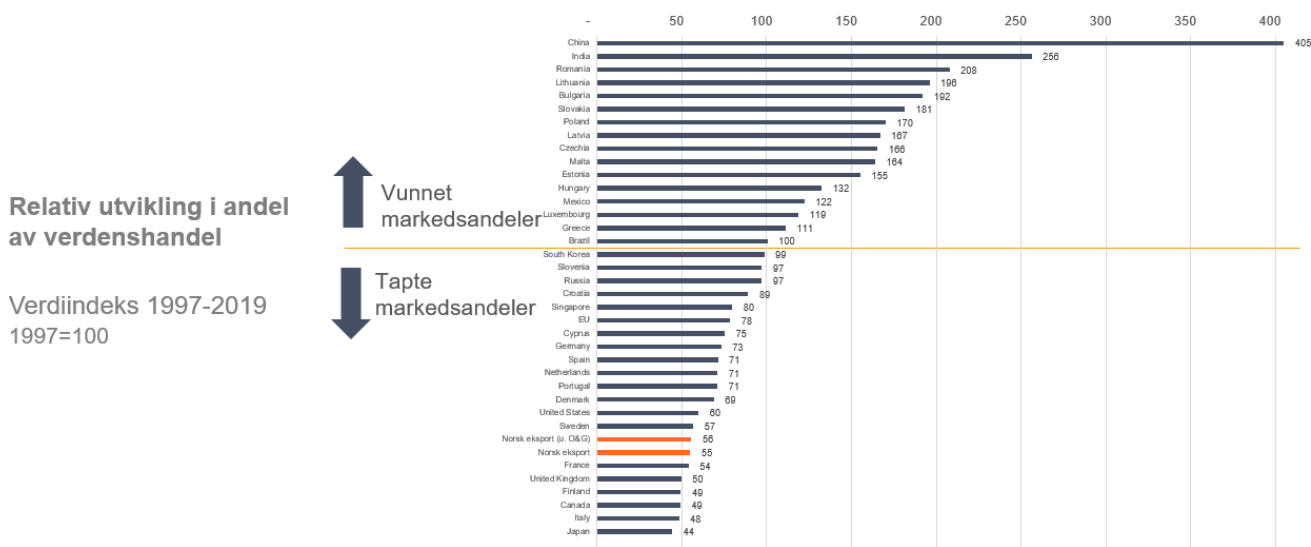


Kilde: Verdensbanken, bearbejdet av Menon for Eksportkredit Norge. 1997=100. Relativ utvikling markedsandeler av verdenshandel i faste priser (volum)

Figur 3b

Norge har også tapt store markedsandeler i eksportverdi.

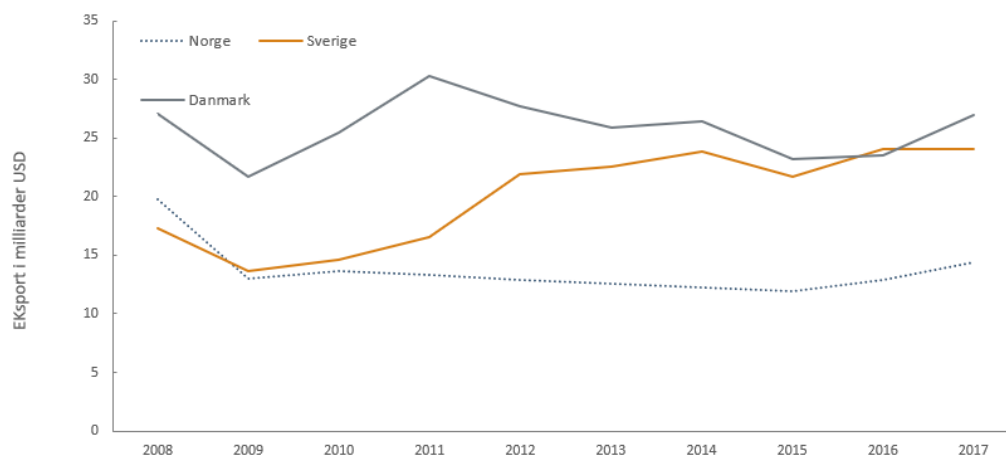
EKSPORTKREDITT



Kilde: Verdensbanken, bearbejdet av Menon for Eksportkredit Norge. 1997=100. Relativ utvikling markedsandeler av verdenshandel i løpende priser

Figur 4

Norge har lav eksport fra SMB-bedrifter med mellom 50 og 250 ansatte, i følge OECD



Menon har valgt å legge en stiplet line for Norge på denne statistikken fra OECD. Bakgrunnen er at vi finner at statistikken ikke passer overens med statistikk vi finner at SSB har publisert om samme tematikk, dog kun for Norge.

Menon registrerer i mange tilfeller at OECD publiserer statistikk som SSB, trolig av kvalitetsmessige hensyn, velger å ikke publisere på side sider.

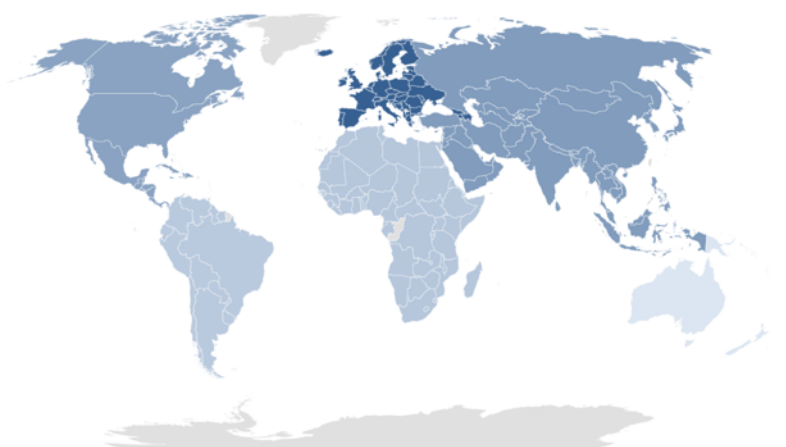
Statistikken er tilgjengelig her: <https://data.oecd.org/trade/exports-by-business-size.htm#indicator-chart>

Bakgrunnsnotat om statistikken er tilgjengelig her: <http://oecdinsights.org/2016/04/25/statistical-insights-whos-who-in-international-trade-a-spotlight-on-oecd-trade-by-enterprise-characteristics-data>

Figur 5

Eksport fordelt på verdensandeler – lav andel på vekstmarkeder i Asia og Afrika

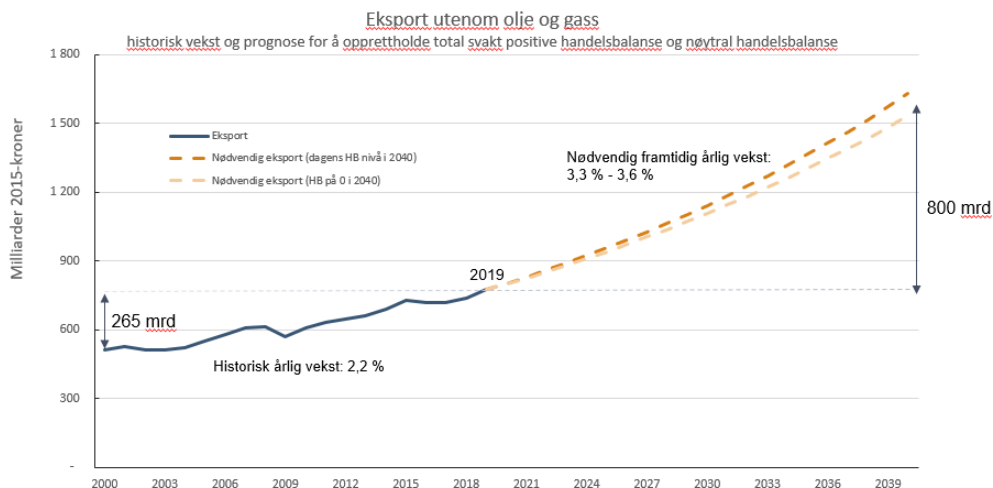
Verdensdel	Eksport 2019 (mrd. kroner)	Andel
Europa	994	77%
Afrika	30	2%
Asia	128	10%
Nord-Amerika	101	8%
Sør-Amerika	27	2%
Oseania	11	1%
Samlet	1 290	100%



Kilde: SSB & Menon [Economics](#)

Figur 6

Eksport utenom olje og gass må dobles mot 2040 800 milliarder kroner (2015-kroner) i ny årlig eksport



Viktigste forutsetninger:

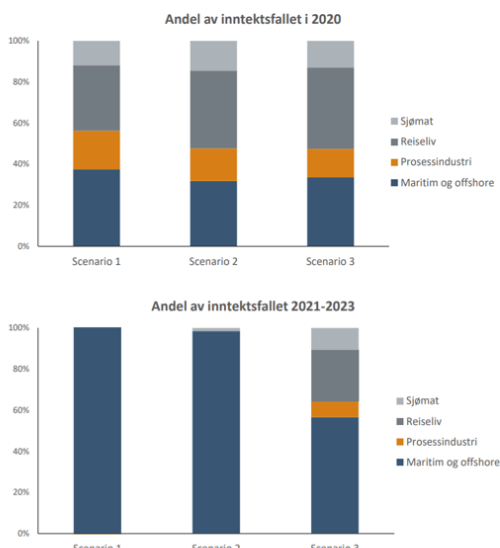
- ▶ **Oliepris på dagens nivå (i faste 2015-priser)**
- ▶ **BNP-vekst på 1,8 prosent årlig (rundt Perspektivmeldingens prognose)**
- ▶ **Importvekst på rundt 3 prosent (rundt dens historiske relasjon til BNP-vekst)**
- ▶ **Utvikling i petroleumseksport i tråd med Oljedirektoratet**

Kilde: SSB, bearbejdet av Menon. Prognose av Menon for Eksportkreditt Norge. Vekst i volum.

34

Figur 7

Effekter av korona for norsk eksportrettet næringsliv Menon tre scenarier; maritim og offshore varig rammet (ultimo mars)



Ved inngangen til 2020 var totalomsetningen i de fire næringene ca NOK 1 400 mrd. Inntektsfallet kan overstige NOK 300 mrd. i 2020, og opptil 55 000 arbeidsplasser står i fare for å forsvinne innen utgangen av året. Alle fire næringer blir rammet i 2020; reiseliv hardest med et omsetningsfall på over 50 % i 2020.

Det akkumulerte inntektsfallet kan komme opp i over NOK 1.000 mrd. innen 2023. Maritim næring og offshore leverandørindustri blir varig rammet og står for nær hele inntektsfallet i to av scenariene 2021-23. De andre tre næringene vil hente seg relativt raskt opp igjen, scenario 3 unntatt (der nedstengingen vedvarer).

EKSPORTKREDITT

