



EVALUERING AV INVEST IN NORWAYS INNRETNING OG ARBEID (2013-2017)





Forord

I denne rapporten evaluerer vi aktiviteten i Invest in Norway gjennom perioden 2013 til 2017. Rapporten er skrevet på oppdrag for Innovasjon Norge og baserer seg på tett samspill med ledelsen og de ansatte ved Invest in Norway. Vi takker for oppdraget og for all bistand vi har fått fra Innovasjon Norge.

Prosjektet har vært ledet av Leo A. Grünfeld. Menon Economics er ansvarlig for alle vurderinger og faktabeskrivelser i denne rapporten.

Leo A. Grünfeld

Partner, Prosjektleder

Oslo

Oktober 2019

Innhold

SAMMENDRAG	3
SUMMARY	5
1 INNLEDNING	7
1.1 Mandat	7
1.2 Rapportstruktur	7
2 OM INVEST IN NORWAY 2013 – 2017	8
2.1 Prosessen før etablering	8
2.2 Kort om målsetting med Invest in Norway	8
2.3 Budsjett, organisering og kompetanse	9
2.4 Invest in Norways arbeidsmetodikk i perioden	10
2.5 Omfang av aktiviteter	10
3 EVALUERING AV INNRETNING OG ARBEID	14
3.1 Vurdering av relevans	14
3.1.1. Hva er utenlandske investeringer?	14
3.1.2. Samfunnsøkonomisk rasjonale for IPA	15
3.1.3. Mål, programlogikk og styringsindikatorer for Invest in Norway	15
3.2 Effekt og måloppnåelse	18
3.2.1. Hva vet vi om effekter av investment promotion i andre land?	18
3.2.2. Hva forteller registrert aktivitet om veien fra kontakt til investering.	20
3.2.3. Hva mener kundene	21
4 VURDERING AV EFFEKTIVITET	23
4.1.1. Erfaringer fra andre IPA-ers arbeid og behovet for kritisk masse	23
4.1.2. Har den norske satsingen vært tilstrekkelig slagkraftig?	24
4.2 Brukernes erfaringer	27
5 KONKLUSJON	29

Sammendrag

I denne rapporten evalueres Invest in Norways historiske innsats og resultater for perioden 2013 til og med 2017. Invest in Norway ble som tjeneste formelt igangsatt 1. januar 2013. Hensikten med Invest In Norway er å tilrettelegge for internasjonale investeringer i Norge og posisjonere Norge som et attraktivt land for investorer og talenter. De første fem årene ble tjenesten «Invest in Norway» tilført moderate ressurser og måtte av den grunn avgrense sin aktivitet til primært å respondere på henvendelser. Fra og med 2018 har regjeringen tilført Innovasjon Norge langt større ressurser til dette arbeidet. Fra etableringen av Invest in Norway og frem til 2017 har tjenesten mottatt om lag 1000 henvendelser. Av disse henvendelsene har 28 selskaper etablert seg i Norge, altså om lag 3 prosent.

Evalueringen vurderer tjenestens relevans, måloppnåelse og effektivitet frem til 2017. Vurderinger og anbefalinger knyttet til veien videre fremover er håndtert i en egen rapport der vi følgevaluerer Invest in Norways strategiutvikling for arbeidet fremover i tid.

Vi vurderer Invest in Norways tjeneste som et **relevant** virkemiddel for å oppnå hensiktene. Det er gode grunner til å forvente at det eksisterer markedsimperfeksjoner som rettfærdiggjør en statlig intervensjon gjennom denne tjenesten. Den internasjonale forskningslitteraturen viser at det er mulig å stimulere til markant høyere inngående investeringer, men at de rette vilkårene må være til stede og at de statlige tjenestetilbyderne (IPA-ene) må velge de rette arbeidsverktøyene og strategiene. Det er vanskelig å vurdere om etterspørselen i form av kontakter og henvendelser er høy fordi det er lite å sammenligne med, men i lys av at satsingen i denne perioden var svært begrenset er antallet registrerte saker betydelig.

Om effektivitet:

Sett opp mot tjenester som andre sammenlignbare land tilbyr hadde Invest in Norway gjennom denne perioden svært lave ressurser. I dette arbeidet er synlighet overfor potensielle investorer avgjørende. Det innebærer at tjenesten først blir **effektiv** når man klarer å oppnå et tilstrekkelig volum på markedsaktiviteten. Det er vår vurdering at rammene for tjenesten ikke gjorde det mulig å tilby tilstrekkelig synlighet til at denne tjenesten i praksis ble effektiv.

Det er vanskelig å identifisere tankegangen bak denne høyst begrensede satsingen. Det ble i starten uttrykt at hensikten med opprettelsen av et eget organ for investeringsfremme (betegnes gjerne internasjonalt som investment promotion agency, forkortet til IPA) var blant annet å sikre en effektiv ressursbruk, noe som omfatter gjenbruk av opparbeidet kunnskap og nettverk. Med så små ressurser som har blitt stilt til rådighet i denne perioden legges det store begrensninger på hvor aktivt de ansatte i Invest in Norway kan engasjere seg i prosjektfasen for å jobbe proaktivt og klart tilretteleggende for kundene. De små budsjettene har begrenset Invest in Norways mulighet til å legge en effektiv strategi for utvalgte prosjekter. Vi anser dette som klart effektivitetsreduserende.

Med dette som bakgrunn er det grunnlag for å hevde at den norske satsingen på investeringsfremme gjennom Invest in Norway i perioden 2013 til 2017 lå markant under det nivået som må til for å drive effektiv promotering av Norge som investeringsland.

Frem til og med 2017 var energiintensiv virksomhet i hovedsak fokuset for det som var av proaktivt arbeid. Dette krevde interaksjon med flere av Innovasjon Norges kontorer og ambassader, spesielt i Tyskland, Kina, USA, India, Japan og Sør-Korea. En oppgave Invest in Norway frem til 2015 ikke har prioritert er «after care», altså samtaler

og oppfølging av bedrifter som allerede har etablert virksomhet i Norge. Denne oppgaven er viktig for å sikre kjennskap til viktige prosesser og diskusjoner blant bedriftene, slik at Invest in Norway kan tilby relevant bistand.

For å kunne være et effektivt virkemiddel er Invest in Norway avhengig av en velfungerende hjemmeside. Ved overgang til ny hjemmeside på Innovasjon Norges plattform i 2015 opplevde man et synkende antall henvendelser. Dette synliggjør hvor viktig synlighet og attraktivitet er for invest-in-arbeidet.

Om effekter:

Invest in Norway opererte i denne perioden uten operasjonelle resultatmål. Det har derfor vært vanskelig å vurdere effekter opp mot resultatmål. Ser man erfaringene opp mot den innretning Invest in Norway hadde i perioden 2013 til 2017, er det nokså tydelig at innretning ikke kan gi forventninger om effekter. Om lag tre prosent (28 selskaper) av alle henvendelsene har etablert seg i Norge. Det er vanskelig å fastslå om tre prosent er et lavt eller høyt tall. Vi har ingen referanse å forholde oss til. I profesjonelle investormiljøer som setter opp fond (såkornfond, venturefond etc.) er andelen av såkalt dealflow (prosjekter de kommer over) som faktisk leder til investering noe lavere enn dette, men det er egentlig en litt dårlig sammenligning fordi prosjekter som ikke får finansiering av slike fond likevel kan realiseres gjennom andre. Samlet sett tilsier tilbakemeldinger fra brukerne/investorene at tjenesten anses å spille en viss rolle for investeringer, men at tjenesten ikke er å anse som utløsende. Den er mer å anse som et bidrag til totalbeslutningen.

Summary

This report evaluates Invest in Norway's historical efforts and results for the period from 2013 and up to and including 2017. Invest in Norway as a service was formally started on January 1, 2013. The purpose of Invest in Norway is to facilitate international investments in Norway and to position Norway as an attractive country for investors and talents. For the first five years, the service "Invest in Norway" received only a moderate amount of resources, and therefore had to limit its activity primarily to responding to inquiries. As of 2018, the Norwegian government has allocated considerably larger resources to Innovation Norway for this work. From its establishment and in the period up to 2017, the service received approximately 1000 requests from potential investors.¹ Of these inquiries, 28 resulted in a company establishing itself in Norway, i.e. approx. 3 percent.

The evaluation assesses the service's relevance, effect and efficiency in the period up to and including 2017. Assessments and recommendations related to the way ahead are dealt with in a separate report where we conduct a follow-up evaluation of Invest in Norway's strategy development for its future work.

Our assessment is that Invest in Norway's service is a **relevant** policy tool when it comes to achieving its stated objectives. There is good reason to assume that there are market imperfections that justify a government intervention through this service. The international research literature shows that it is possible to stimulate to significantly higher foreign direct investments, but that the framework for this has to be in place and the public service providers (IPAs) have to choose the right tools and strategies for their work. It is difficult to judge whether demand for the service in form of contacts and requests is high, because there is little basis for comparison, but considering that the program in this period was very limited, the number of registered cases is substantial.

Compared to services offered by other comparable countries, Invest in Norway had very small resources at its disposal in this period. In this work, visibility to potential investors is crucial. This entails that the service only becomes **efficient** when one manages to achieve a sufficient volume of market activity. Our assessment is that the (budgetary) framework for the service did not make it possible to achieve sufficient visibility to allow the service to become efficient in practice.

It is difficult to identify the way of thinking behind this highly limited effort. Initially, it was stated that the purpose of establishing a separate body for investment promotion (commonly referred to internationally as an investment promotion agency, abbreviated to IPA) was, among other things, to ensure efficient use of resources, which includes the re-use of accumulated knowledge and networks. With as little resources as have been made available during this period, there are great restrictions on how actively the employees in Invest in Norway can get involved in the project phase in order to work proactively and take a clear facilitator role for their clients. The small budgets have limited Invest in Norway's ability to develop an effective strategy for selected projects. We see this as a factor that clearly reduces efficiency.

Against this background, it is justified to claim that the Norwegian effort within investment promotion through Invest in Norway in the period 2013 to 2017 was significantly below the level that is needed to succeed with effective promotion of Norway as an investment country.

Up to and including 2017, energy-intensive activities were the main focus for what proactive work was done. This required interaction with several of Innovation Norway's offices and Norwegian embassies, especially in Germany, China, USA, India, Japan and South Korea. One task Invest in Norway has not prioritized until 2015 is

"aftercare", i.e. calls and follow-up of companies that have already established operations in Norway. This task is important to ensure knowledge of important processes and discussions among the companies, so that Invest in Norway can offer relevant assistance.

To be able to be an efficient policy tool, Invest in Norway needs a well-functioning home page. After the transition to a new home page on Innovation Norway's platform, Invest in Norway experienced a decline in the number of inquiries. This demonstrates how important visibility and attractiveness are for the invest in-work.

During the period in question, Invest in Norway was operating without operational performance measurements. Therefore, it has been difficult to assess potential **effects** against such measurements. Looking at the experiences from the period 2013 to 2017 and the way Invest in Norway was organized during this time, it becomes quite clear that few significant effects can be expected from the way Invest in Norway was set up. About 3 per cent of all inquiries received by Invest in Norway resulted in companies establishing themselves in Norway (i.e. 28 companies in total). It is difficult to determine whether 3 percent is a low or high number. We do not have any point of reference to relate to. In professional investor environments that set up funds (seed funds, venture funds, etc.), the share of so-called dealflow (projects they come across) that actually leads to investment is somewhat lower than this, but this is a somewhat poor comparison because projects that do not receive funding from such funds can still be realized through others. Overall, feedback from users / investors indicates that the service is considered to play a certain role in investing, but that the service is not seen as triggering investments. It is more to be regarded as a contributing factor to the overall decision.

1 Innledning

Invest in Norway er en funksjon lokalisert under Innovasjon Norge som arbeider med investeringsfremmende aktiviteter.

I denne rapporten ser vi nærmere på hvordan Invest in Norway har fungert fra de fikk bevilgninger i 2013 frem til 2017, da bevilgningene til tjenesten økte markant. Vi evaluerer ordningen slik den var satt opp i denne perioden og vi vurderer arbeidet som har blitt utført av de ansatte og tilknyttet personell.

1.1 Mandat

Leveransen i dette prosjektet skal dekke Innovasjon Norges behov for en følgeevaluering av tjenesten Invest In Norway, med mål om å finne løsninger som styrker evnen til å tiltrekke seg utenlandske investeringer og kompetanse. Oppdragsgiver ser behov for å trekke lærdom av de første årene med aktivitet og vurdere eventuelle justeringer basert på en evaluering av Invest in Norways aktivitet fra 2013 frem til i dag.

I oppdragsbeskrivelsen skiller man tydelig mellom fire ulike oppgaver som skal løses.

1. Vurdering av Invest In Norway – historisk innsats og resultater (20 %)
2. Beskrivelse av hvordan andre land arbeider for å tiltrekke seg utenlandske investeringer (30 %)
3. Følgeevaluering av Invest In Norway – dagens organisering (40 %)
4. Forslag til vurderingsindikatorer (10 %)

I denne rapporten fokuserer vi på punkt 1 med noe vurdering rundt punkt 4.

En evaluering av Invest in Norways historiske innsats og resultater må bygge på et relevant sett med vurderingsindikatorer. Det samme gjelder også følgeevalueringen. Beskrivelsen av hvordan andre land arbeider for å tiltrekke seg FDI inngår både i punkt 1 og punkt 2 og 3.

1.2 Rapportstruktur

I kapittel 2 ser vi på hvordan man prosessen var før Invest in Norway, samt en tidligere utgave av funksjonen. Videre presenteres målsetningen for Invest in Norway, samt budsjett, organisering og omfang av aktiviteter mellom 2013 og 2017.

I kapittel 3 vurderes relevansen og effekten av Invest in Norway. Det presenteres først hva utenlandske direkteinvesteringer er, samfunnsøkonomisk begrunnelse for investeringsfremme og mål, programlogikk og styringsindikatorer. Det er videre presentert litteratur som omhandler hva forskningen sier om investment promotion agencies (IPA-er) som virkemiddel, hvordan veien fra kontakt til etablering har vært og hva kundene mener om effekten av Invest in Norway.

I kapittel 4 ser vi nærmere på erfaringer fra andre land og sammenlikner Invest in Norway med øvrige nordiske lands IPA-er og spesielt Sverige. Til slutt ser vi på hva brukerne av Invest in Norway har erfart i sin kontakt med tjenesten.

2 Om Invest in Norway 2013 – 2017

2.1 Prosessen før etablering

Norge hadde et organ for investeringsfremme fra 1994-1998². Begrunnelsen for en opprettelse av en slik funksjon var i sin tid: «I første rekke er det generelle rammebetingelser og spesielle fortrinn som er avgjørende for de internasjonale investeringsstrømmene. Rammebetingelser og spesielle fortrinn må imidlertid gjøres kjent. Mange land har opprettet en institusjon som har til oppgave å markedsføre de respektive land som attraktive investeringssteder. Den tiltakende kampen for å tiltrekke seg utenlandske investeringer, og dermed nyetableringer, gjør det nødvendig at også Norge etablerer et slikt markedsføringsapparat. Dette vil være et viktig virkemiddel for å øke verdiskaping og sysselsetting i Norge. (...) Vi vil understreke betydningen av å ha et mottakerapparat som er i stand til å kunne behandle de forespørsler som kommer fra potensielle utenlandske investorer på en profesjonell måte, fordi virksomheten vil skje i sterk konkurranse med andre land som har etablert tilsvarende apparat.».

Det første året hadde denne tjenesten bevilgninger på 6 millioner kroner. I 1995-96 var bevilgningene 10 millioner, i 1997 var disse redusert til 7 millioner kroner før tjenesten ikke lenger ble prioritert i 1998. Denne tjenesten var organisert under Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) på grunn av deres forvaltning av de mest sentrale virkemidlene i næringspolitikken og deres relasjon til næringslivet. En intern vurdering av tjenesten ble foretatt i 1998 hvor det blant annet ble påpekt at det var vanskelig å bedømme resultatet i forhold til ressursbruken, men at det var grunnlag for å si at resultatet ikke var særlig imponerende.³

Regjeringen ønsket i 2011-2012 at det skulle bli enklere for utenlandske investorer å komme i kontakt med norske myndigheter. Det ble derfor bestemt at det skulle etableres et eget apparat for å motta henvendelser fra utenlandske aktører, fremfor at disse skulle behandles separat i ulike offentlige organer eller hos tilfeldige virkemiddelaktører.⁴ Norge hadde før etableringen av Invest in Norway ikke et eget organ for investeringsfremme, i kontrast til alle andre nordiske land.

2.2 Kort om målsetting med Invest in Norway

Målsetningen med Invest in Norway er å tiltrekke utenlandsinvesteringer til Norge.⁵ Hensikten med opprettelsen av et eget organ for investeringsfremme (betegnes gjerne internasjonalt som investment promotion agency, forkortet til IPA) er blant annet å sikre en effektiv ressursbruk, noe som omfatter gjenbruk av opparbeidet kunnskap og nettverk. For de utenlandske investorene kan det oppleves positivt at det eksisterer et statlig organ som fungerer som et kontaktpunkt og en koordinator mellom myndighetsaktører og som en felles portal inn til Norge for investorer. I stortingsmeldingen står det følgende: «Regjeringen ønsker å legge til rette for en mer systematisk og helhetlig håndtering av henvendelser fra utenlandske selskaper som vurderer lokalisering i Norge, blant annet for å sikre forsvarlig behandling, effektiv ressursbruk, læring og gjennom bruk av kunnskap».⁶

² I 1959 ble det etablert et utvalg for koordinering av arbeidet vedrørende utenlandske investeringer i Norge. Dette er det tidligste tiltak for å tiltrekke utenlandske investorer til Norge som vi kjenner til.

³ Forsknings- og innovasjonsavdelingen i Nærings- og fiskeridepartementet (2011), Invest in Norway vurdering vedrørende eventuelle tiltak for å tiltrekke utenlandske direkteinvesteringer til Norge

⁴ Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen 365 S, 2011-2012

⁵ Innovasjon Norge (2017), Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2017

⁶ Meld. St. 22 (2011-2012) Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF

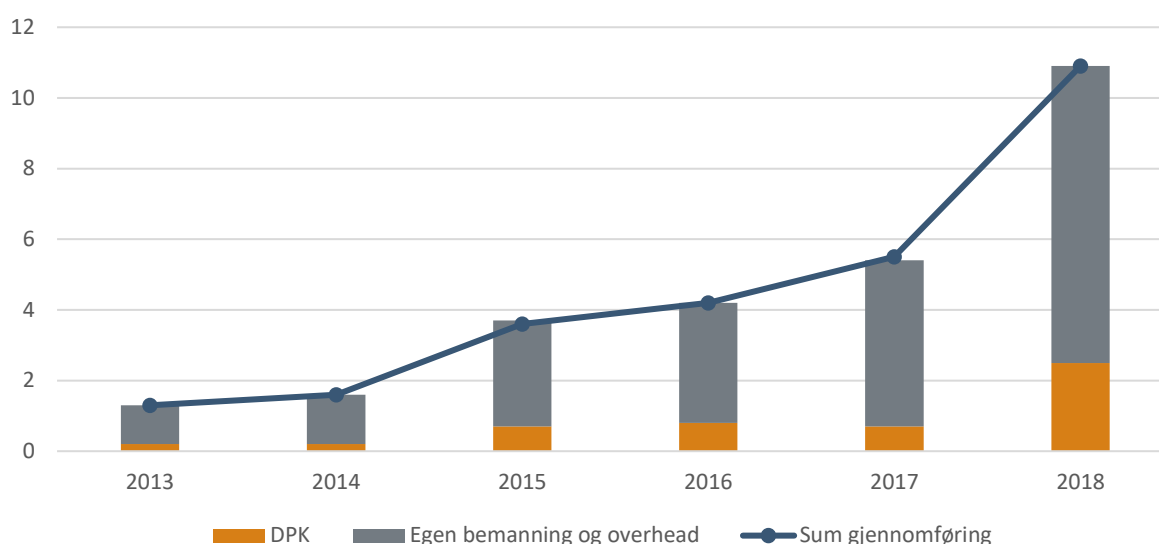
Utenlandske investeringer er viktig med tanke på norsk konkurranseevne og eksport, da utenlandske selskaper bidrar med kapital, teknologi/FoU, styrking av klyngedannelser i Norge og internasjonalt nettverk.⁷

2.3 Budsjett, organisering og kompetanse

Fra 2013 til 2018 har Invest in Norway vært en aktør som har operert med små budsjetter og få ansatte. I 2013 hadde tjenesten 1 ansatt, noe som ble utvidet til 3 ansatte i 2015.⁸ Ved utgangen av 2016 bestod organet av 3,5 årsverk og tilsvarende for 2017 var 2,5 årsverk (sentralt).^{9, 10}

Invest in Norway har blitt finansiert av NFD over post 2421.74 fra 2015 og 2421.71. I figuren under ser man utviklingen i direkte kostnader og bemanningskostnader.

Figur 2-1: Utviklingen i ressursbruken (Mill. kroner) til Invest in Norway 2013-2018. Kilde: Innovasjon Norge oppdragsgiverrapporter 2014-2018



Fra 2013 til 2017 har både direkte prosjektkostnader (DPK) og bemanningskostnader og andre kostnader (egen bemanning og overhead¹¹) økt betydelig. Totalt sett har gjennomføringskostnadene til Invest in Norway økt fra 1,6 millioner i 2013 til 4,7 millioner i 2017. Det er primært lønnskostnader og overhead som preger kostnadsbildet. I regjeringen sin strategi for eksport og internasjonalisering «Verda som marknad»¹² fra 2017 ønsker man at Norge skal være et attraktivt land for utenlandske investorer. Tjenestene som Invest in Norway tilbyr ble derfor ansett som ønskelige å styrke. Som følge av dette ser vi i Figur 2-1 at ressursbruken økte betydelig fra og med 2018.

Invest in Norway samarbeider i dag tett med Innovasjon Norges utekontorer, regionale samarbeidspartnere, lokasjoner og norske næringsmiljøer for å tilby tjenester til utenlandske investorer.

⁷ Innovasjon Norge (2018), *Innovasjonstalen 2018, Kunnskapsgrunnlag utenlandsinvesteringer i Norge*

⁸ Innovasjon Norge (2015), *Årlig rapportering til oppdragsgivere 2015*

⁹ Innovasjon Norge (2016), *Årlig rapportering til oppdragsgivere 2016*

¹⁰ Innovasjon Norge (2017), *Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2017*

¹¹ «Overhead» her er Invest In Norways proratariske andel av hele Innovasjon Norges overhead, ikke bare egen overhead.

¹² Nærings- og fiskeridepartementet (2017), *Verda som marknad*

2.4 Invest in Norways arbeidsmetodikk i perioden

Invest in Norways arbeidsmetodikk har omfattet en prosess med flere steg som var ment å følge investorene fra henvendelse til oppfølging og videre mot eventuell realisering av investering. Arbeidsmetodikken har vært oppdelt i fasene kontakt -> analyse -> prosjektarbeid -> beslutning -> investering og -> evaluering.

I **kontaktfasen** mottar Invest in Norway en henvendelse fra en potensiell utenlandsk investor eller en aktør som kontakter Invest in Norway på vegne av investoren. I denne fasen har Invest in Norway en dialog med den potensielle investoren og kartlegger nøkkeltall. Denne kontakten blir behandlet på et av utekontorene om henvendelsen kommer hit først.

I **analysefasen** går man videre med potensielle investorer og undersøker hvorvidt henvendelsen ligger innenfor Invest in Norways strategi. Om man her konkluderer med at henvendelsen faller utenfor hva Invest in Norway skal arbeide med, blir investoren henvist til nettsidene og eventuelt samarbeidspartnere av Invest in Norway. De investorene som kommer gjennom den første screeningen blir nærmere analysert. I denne delen av analysefasen hentes det inn mer informasjon om investoren og det opprettes en dialog med investoren. Videre analyseres henvendelsen med tanke på et kriteriene for verdiskapingspotensial. Her kan arbeidet omfatte involvering av innsatsgrupper og sektoreksperter. En slik mulighetsanalyse er igjen et veiskille hvor Invest in Norway må beslutte om resultatet fra dette steget tilfredsstiller kriteriene for videre arbeid med henvendelsen. Involvering av Invest in Norways partnere kan også være aktuelt i denne fasen. Det besluttet også fra investoren sin side om videre engasjement er interessant eller ikke. Om prosessen fortsetter vil det i denne fasen avgjøres hvem som er videre ansvarlig for henvendelsen.

Fra analysefasen går man over i en **prosjektfase**. Her vil Invest in Norway i all hovedsak presentere hva Norge kan tilby investoren. Dette omfatter å innhente tilbud fra ulike lokasjoner som kan være aktuelle for investoren, samt beskrive ulike utfordringer, barrierer og andre kritiske faktorer investoren kan møte i Norge. Invest in Norway vil i denne fasen tilby koordineringen av møter med de aktuelle lokasjonene og myndighetene. Denne fasen er langvarig og går ofte over mange år.

I **beslutningsfasen** vil investoren få hjelp av Invest in Norway til å kvalitetssikre informasjonen som ligger til grunn for en endelig beslutning om investering i Norge. Denne fasen kan også involvere norsk forvaltning og politiske miljøer, hvor Invest in Norway kan bistå med koordinering og planlegging av møter. Fasen ender med at investoren bestemmer om investeringene skal gjennomføres og eventuelt hvor i Norge.

Investeringsfasen omhandler perioden hvor investoren etablerer sin virksomhet i Norge. I denne fasen har Invest in Norway gitt fra seg ansvaret for oppfølging av investoren til regionale partnere, virkemiddelapparat eller andre samarbeidende parter. Invest in Norway vil imidlertid kunne følge opp denne samarbeidspartneren også i denne fasen.

Til slutt kommer **evalueringsfasen** hvor Invest in Norway følger opp investoren etter gjennomført investering og evaluerer egen innsats.

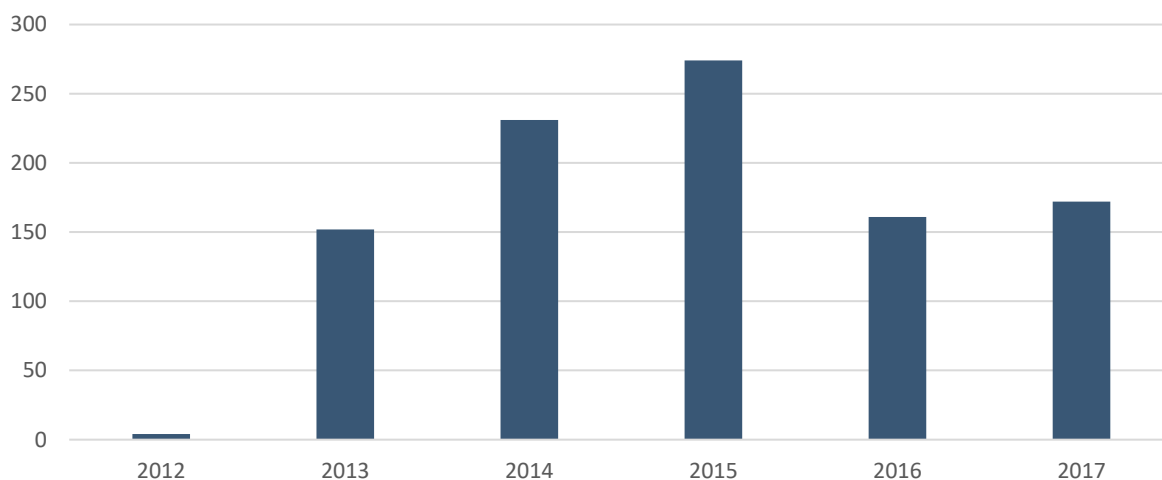
2.5 Omfang av aktiviteter

Menon har mottatt kundelisten til Invest in Norway og alle tall er basert på dette datasettet. Der det er kjent at kunden er en annen virkemiddelaktør, en ambassade, en næringsklynge, et konsulentselskap eller liknende er observasjonene tatt ut av materialet, om ikke annet er presisert. Foruten den dokumenterte aktiviteten som er dokumentert i kundelistene har Invest in Norway arbeidet med å bygge opp et nasjonalt nettverk. Dette

nettverket omfatter blant annet regionale invest-in-organisasjoner, næringsklynger, industriparker og andre samarbeidspartnere. Invest in Norway har også arbeidet med å utarbeide konkrete investeringstilbud, samt innspill overfor departementer. Sistnevnte omfatter blant annet rådgivning innenfor regjeringens datasenterstrategi.¹³ Den internasjonale konkurransen om å tiltrekke seg ny industri til Norge er hard og det er derfor viktig at Norge har investeringsklare destinasjoner tilgjengelige for å effektivt kunne tiltrekke seg mulige utenlandske investorer. I 2017 var Invest in Norway aktivt involvert i arbeidet med slik destinasjonsutvikling i 7 norske fylker.¹⁴ Disse aktivitetene har til tider beslaglagt om lag halvparten av Invest in Norways tidsbruk. I samtaler med Invest in Norway ble det nevnt at «det ikke er noe poeng med invest in-funksjon før man har noe å selge».¹⁵

Fra slutten av 2012 til og med 2017 har Invest in Norway mottatt totalt 994 henvendelser. Antall henvendelser om man utelukker konsulentselskaper, virkemiddelaktører, ambassader, bedriftsnettverk og liknende er i samme periode 943. I gjennomsnitt mottok Invest in Norway 166 henvendelser per år i perioden 2012-2017. Om man utelukker 2012, hvor man kun mottok totalt 4 henvendelser fra november til nyttår, var gjennomsnittlig antall henvendelser per år 198 for perioden 2013 til 2017. Ser man bort fra konsulentselskaper, virkemiddelaktører, ambassader, bedriftsnettverk og liknende er tilsvarende tall henholdsvis 157 og 188. Enkelte aktører har henvendt seg flere ganger til Invest in Norway. Dette gjelder 22 ulike aktører og omfatter 47 henvendelser. I analysen er dette endret slik at unike selskap kun er registrert én gang.

Figur 2-2: Alle henvendelser til Invest in Norway per år. Kilde: Invest in Norway

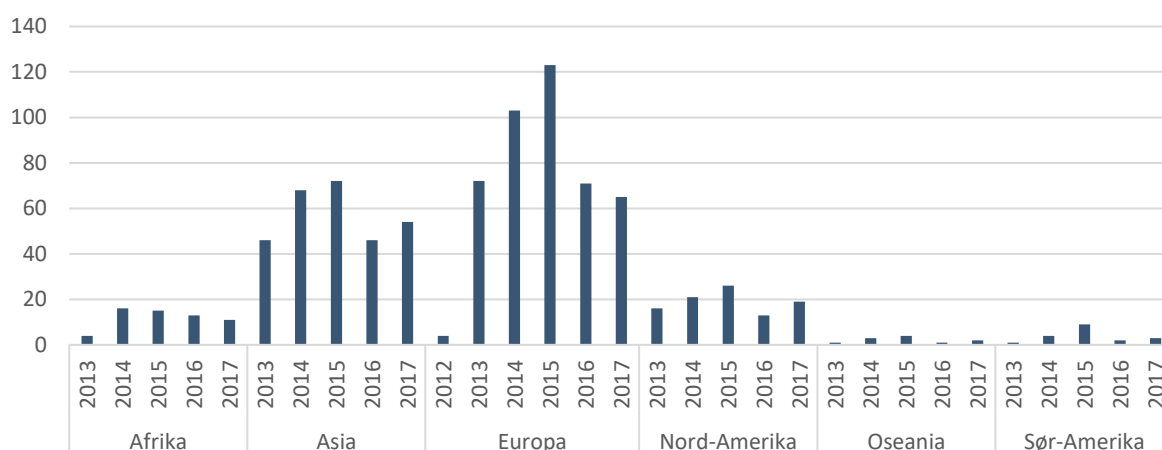


¹³ Invest in Norway (2019), samtaler med Invest in Norway

¹⁴ Innovasjon Norge (2017), Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2017

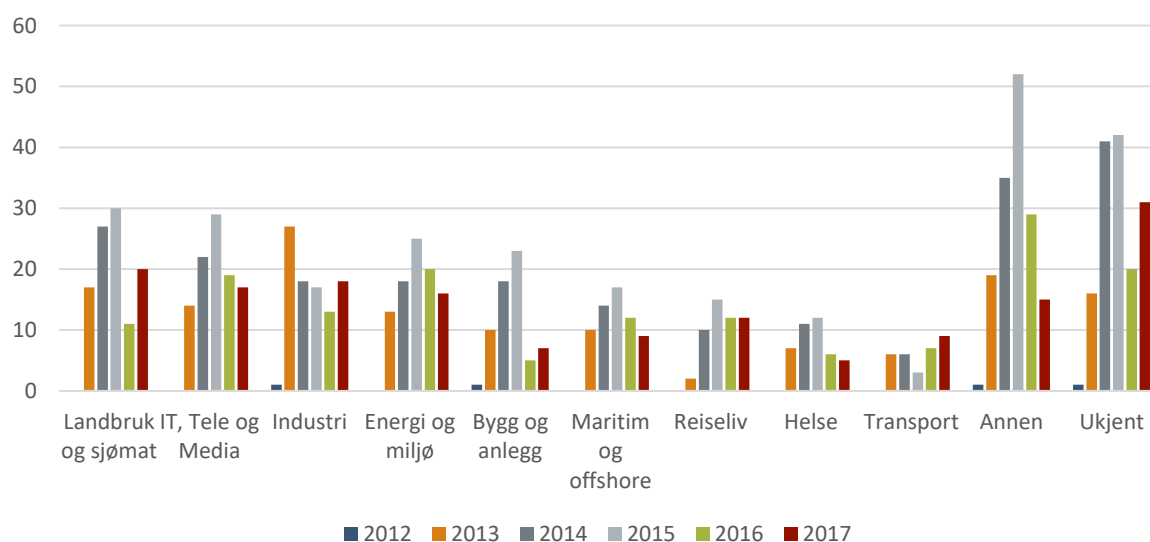
¹⁵ Invest in Norway (2019), samtaler med Invest in Norway

Figur 2-3: Antall henvendelser per verdensdel og år. Kilde: Invest in Norway



I Figur 2-3 presenteres utviklingen i antall henvendelser fordelt på verdensdelene over tid. Man kan se at det kommer flest henvendelser fra Europa, etterfulgt av Asia og Nord-Amerika. Over tid ser det ut til at antall henvendelser har falt fra 2015 for samtlige kontinenter. En mulig forklaring på dette er at bedre og mer tilgjengelig informasjon fra blant annet nettsidene bidrar til en mer effektiv seleksjon inn til saksbehandler. Slik er det mulig at henvendelsene kan ha blitt mer relevante. Dette kan illustreres ved at om lag 15 prosent av de totale henvendelsene gikk til analyse eller prosjekt i 2013, mens tilsvarende for 2017 var om lag 25 prosent. Det er også mulig at det observerte fallet kan tilskrives at Invest in Norway mistet sitt eget domene og ble lagt inn under Innovasjon Norges nettdomene, noe som kan ha gjort det vanskeligere for potensielle kunder å finne informasjon om tjenesten. I forbindelse med Kina-satsingen¹⁶ ser man at antall henvendelser fra Asia økte noe fra 2016 til 2017, dette kommer blant annet av at antall henvendelser fra Kina er på sitt høyeste i 2017.

Figur 2-4: Henvendelser per sektor og år. Kilde: Invest in Norway

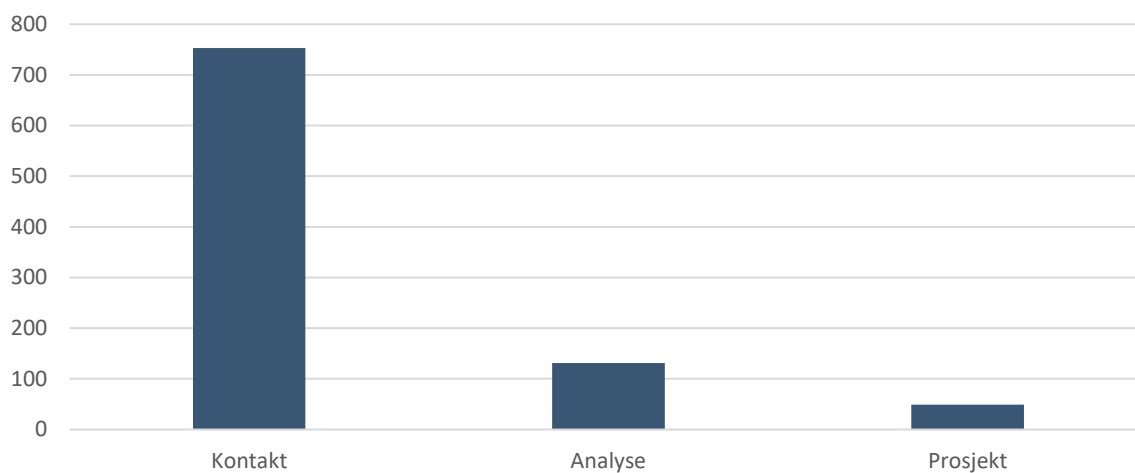


¹⁶ Innovasjon Norge (2017), Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2017

Av de som henvender seg til Invest in Norway ser vi at de fleste havner inn under en bred kategori av ulike næringer eller er ukjente, sistnevnte kategori domineres av lavkvalitetshenvendelser. Det kan også eksistere tilfeller hvor kunden ikke ønsker å avsløre nok informasjon til at sektorplassering er mulig. Videre er landbruk og sjømat, tett etterfulgt av industri og energi og miljø de sektorene flest ønsker å undersøke investeringsmulighetene innenfor.

Invest in Norway har satset mot å fokusere innsatsen på fornybar energi, muligheter i havrommet samt innenfor helse. Frem til og med 2017 var energiintensiv virksomhet i hovedsak fokuset for det proaktive arbeidet. Dette krever interaksjon med flere av Innovasjon Norges kontorer og ambassader, spesielt i Tyskland, Kina, USA, India, Japan og Sør-Korea. En oppgave Invest in Norway frem til 2015 ikke har prioritert er «after care», altså samtaler og oppfølging av bedrifter som allerede har etablert virksomhet i Norge.¹⁷ Dette er viktig for å sikre kjennskap til viktige prosesser og diskusjoner blant bedriftene, slik at Invest in Norway kan tilby relevant bistand.

Figur 2-5: Arbeidsfaser alle år. Kilde: Invest in Norway



¹⁷ Innovasjon Norge (2015), Årlig rapportering til oppdragsgivere 2015

3 Evaluering av innretning og arbeid

I dette kapittelet foretar vi en evaluering av Invest in Norways innretning og arbeid i perioden 2013 til 2017. Som overordnet evalueringsmodell benytter vi OECDs evalueringsrammeverk for offentlige virkemidler. Modellen egner seg godt til evaluering av offentlige virkemidler ettersom den tydelig skiller mellom virkemiddelets **relevans, effektivitet og effekt/måloppnåelse**.

For at Invest in Norway skal vurderes som **relevant** ut fra OECDs evalueringsmodell, må det være et behov for tjenesten fra aktørenes side og den må være relevant for å oppnå de **målsetningene** og effekter som ligger til grunn for ordningen. De må med andre ord peke i retning av de mål man har trukket opp.

Selv om tjenesten vurderes som relevant og resultatene er i tråd med politiske mål, er det ikke gitt at ordningen er driftet på en effektiv og hensiktsmessig måte. Dette belyses i evalueringen av effektivitet.

3.1 Vurdering av relevans

Før vi vurderer Invest in Norways relevans som tjeneste, må vi gjøre kort rede for hva utenlandske investeringer handler om. Hvis man ikke vet hva man skal støtte opp om eller promotere er det fort gjort å oppleves som irrelevant.

3.1.1. Hva er utenlandske investeringer?

Å jobbe bredt mot alle former for utenlandske investorer kan være krevende fordi investorenes motiver, fokusområder og arbeidsformer varierer kraftig. Invest in Norway må finne sin arbeidsform og strategi i dette landskapet av ulike investeringsformer. Det primære skillet mellom investeringer trekkes mellom portefølje-investeringer og direkte investeringer. I førstnevnte går investor inn med kapital og tar en liten eierandel i selskapet eller prosjektet og vil ikke ha mulighet til å påvirke strategi eller operasjonell drift. Invest in Norway og lignende aktører (Investment Promotion Agencies – IPA) er i hovedsak fokusert på å bistå direkte investeringer der eierandelen er betydelig. I internasjonal statistikkføring av direkte investeringer mellom land setter normalt grensen ved 20 prosent eierandel i selskapet.

Et annet vesentlig skille går mellom oppkjøp og sammenslåinger (M&As) på den ene siden og nyetableringer (Greenfields) på den andre siden. I markedet for M&As opererer det et stort antall rådgivere og tilretteleggere. Det er derfor vanligere at IPA-er fokuserer på investeringer knyttet til nyetableringer, men her er grensene ofte flytende. En tredje grensedragning omhandler størrelsen på investeringsprosjektene: Utenlandske investorer kan være interessert i alt fra små oppstartsselskaper til store infrastruktur- og kraftprosjekter.

Vår kjennskap til det univers av henvendelser og prosjekter som Invest in Norway arbeider med tilsier at det kan være hensiktsmessig å dele prosjektene inn i fire hovedgrupper. Analysen og evalueringen av hva Invest in Norway gjør og bør gjøre kan kobles systematisk til disse fire investeringsformene:

- 1) Tidligfase og venture-investeringer
- 2) M&A-investeringer, primært knyttet til større og mer modne bedrifter
- 3) Nyetableringer (Greenfield investeringer) – bygge og sette opp nytt
- 4) Infrastrukturinvesteringer og eiendom (vei, rør, bane, eiendom, kraftinstallasjoner og nett)

3.1.2. Samfunnsøkonomisk rasjonale for IPA

Finnes det noen samfunnsøkonomiske argumenter for at det offentlige skal tilby markedet en tjeneste som har som mål å promotere investeringer (IPA = Investment Promotion Agency)? En vurdering av Invest in Norways relevans består av to oppgaver: For det første må det vurderes om norsk økonomi trenger et slikt offentlig finansiert tilbud, som følge av at de internasjonale markedene for kapital ikke fungerer optimalt. I denne vurderingen må man også ta hensyn til at kunnskap og teknologi fra utenlandske eiere og deres bedrifter kan spres ut til norsk næringsliv gjennom investeringer i Norge. Dette betegnes gjerne som positive kunnskaps-eksternaliteter. Dernest må man vurdere om det er tilstrekkelig etterspørsel i markedet for tjenesten som Invest in Norway tilbyr.

Den økonomiske litteraturen peker ofte på at det er stor forskjell mellom den informasjonen som prosjekt-utviklere sitter på og den informasjonen som potensielle investorer sitter på. Utviklerne har mer informasjon og kan ha insentiver til å skjule sider ved prosjektet. Denne skjevheten i informasjon gjør investorene mindre villig til å stille med kapital. Skjevheten er særlig viktig når man skal investere over landegrensene. Investorene vil sky prosjekter med risiko, og fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil investorene plassere for lite penger i prosjekter med risiko. Ettersom store deler av kapitalmarkedet er internasjonalt, vil effektene av denne typen markedssvikt potensielt være relativt store. Staten kan da gå inn og prøve å redusere informasjonsskjevheten gjennom å tilby rådgivningstjenester eller man kan tilby risikoavlastning gjennom insentivordninger for utenlandske investorer.

I tillegg er det et selvstendig poeng at utenlandske investorer har dårligere kjennskap til offentlige reguleringer og prosedyrer enn mange norske foretak. Ved å bistå investorene i å forstå og tolke regelverk, kan man øke investeringsomfanget. Dette er i seg selv ikke en markedssvikt, men det handler om å forbedre offentlige informasjonstjenester, noe som igjen øker effektiviteten i økonomien.

Et sentralt spørsmål er hvorfor ikke private aktører kan tilby denne typen rådgivningstjenester. Konsulentselskaper, advokatselskaper, regionale aktører og bransjeforeninger driver utstrakt rådgivning, gjerne mot et vederlag. Det kan dog være et problem at utenlandske investorer ikke klarer å finne de beste og riktige rådgiverne i det private markedet. Da kan det være formålstjenlig at det finnes en felles dør inn til norsk næringsliv gjennom en Invest in Norways tjeneste.

3.1.3. Mål, programlogikk og styringsindikatorer for Invest in Norway

For at virkemidlene som stilles til rådighet skal være relevante bør det eksistere en logisk linje mellom hvordan tjeneste er utformet, hvordan man faktisk jobber og hvilke mål man jobber etter. Det er ofte dette som betegnes som programlogikken.

Innovasjon Norges formål er å «utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og ulike regioners næringsmessige muligheter». Dette målet er tenkt nådd ved å prøve å stimulere til flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer.¹⁸ Det overordnede målet til Invest in Norway er å bidra sammen med samarbeidspartnere til at utenlandske selskaper med stort verdiskapingspotensial velger å etablere seg i eller legge viktige funksjoner til Norge.¹⁹ De samme delmålene som for Innovasjon Norge kan benyttes i vurderingen av Invest in Norways arbeid.

¹⁸ Innovasjon Norge (2017), Årsrapport

¹⁹ Innovasjon Norge (2017), Oppdragsgiverrapport

Mer operasjonelt har Invest in Norway fått i oppdrag å prioritere nyetableringer og å bidra i prosesser hvor utenlandske aktører ønsker å øke sine investeringer eller flytte driftsfunksjoner til Norge. Prosjekter knyttet til oppkjøps- og fusjonsprosesser er ikke ansett av Invest in Norway å være en del av deres oppgaver og de vil i hovedsak ikke ha fokus på slike tjenester.²² Det handler med andre ord om å stimulere til flere gode gründere og flere vekstkraftige bedrifter heller enn mer vekstkraftige eksisterende bedrifter (oppkjøp og sammenslåinger). Slik sett er dette fullt ut konsistent med Innovasjon Norges overordnede mål.

I tjenestens tidlige leveår var følgende strategier gjeldende²⁰:

- Invest in Norway skal fokusere på de områder hvor funksjonen kan være utløsende i arbeidet med å få verdiskapende, utenlandsk virksomhet til å etablere seg i Norge.
- Invest in Norway vektlegger å levere verdier basert på et samarbeid mellom aktører i Norge som har ekspertise på teknologi, industri, forskning og regionale forhold.
- Invest in Norway fokuserer på en bred forankring i virkemiddelapparatet for næringsutvikling i Norge, for derved å kunne tilby en unik kompetanse, et unikt nettverk og et omfattende tjenestespekter.
- Invest in Norway har og vil videreutvikle en meget god kunnskap og oversikt over norsk industri, forskning og næringsmiljøer (spesielt klynger). Dette er en nøkkelfaktor i dialog med kunden.
- Invest in Norway skal utvikle god kunnskap om faktorer som påvirker utenlandske selskapers valg av destinasjon og ha god dialog med offentlige myndigheter for å bidra til å utvikle Norge som attraktivt vertskap for investeringer.

²⁰ *Innovasjon Norge (2014), Styrenotat 23.04.2014*

Nærmere om programlogikk-modellen

Programlogikkmodeller er et nyttig verktøy inn i arbeidet med å planlegge og utvikle programmer og satsinger, fordi de:

- sørger for en tydelig sammenheng mellom realistiske mål, hensiktsmessige aktiviteter og forventede resultater og effekter, og dermed gir grunnlag for å utvikle meningsfulle indikatorer.
- forenkler kommunikasjonen om programmet og dets effekter overfor viktige målgrupper.
- kan bidra til å synliggjøre målkonflikter og avklare uenigheter mellom forskjellige aktører.
- øker etterprøvbareheten.
- kan gjøre det enklere å identifisere hvor og hvorfor programmer feiler og hva som får vellykkede programmer til å virke (fordi forventningene er gjort eksplisitte).
- kan være en ramme for læring på tvers av programmer og evalueringer.

En programlogikkmodell er et verktøy for å forstå hvordan og hvorfor en satsing eller et program virker – hva som virker, hvem det treffer, hvordan det virker og under hvilke betingelser. Programlogikkmodellen gir en grafisk framstilling av hvordan for eksempel et forskningsprogram er bygget opp, og viser de underliggende antagelsene om årsakssammenhenger. Programlogikkmodellen kan fremstilles som vist i figuren under.



Logikken kan bidra til å forstå hvordan et program leder til en effekt. Samtidig vil det være viktig å være klar over at jo lenger ut i effektkjeden vi beveger oss i modellen, desto vanskeligere blir det å vise til en direkte sammenheng mellom programmet og effekten. Målsetningene i hvert ledd befinner seg gjerne på et overordnet aggregeringsnivå, og det er ikke uvanlig at det utarbeides et sett med mer detaljerte måleindikatorer for hvert steg. Slike indikatorer kan måle ulike dimensjoner, og i oppdragsrapporten fra Innovasjon Norge for 2017 er det flere indikatorer som benyttes:

Innsatsindikatorer (knyttet til aktiviteter) viser hvor mye ressurser som allokeres til tjenesten og nærmere om hvordan ressursene blir allokert på ulike aktiviteter. Dette er momenter som at Invest in Norway sentralt består av 2,5 årsverk, og at det er satt av ressurser ved utekontorene i Tyskland, USA, Kina, India, Japan og Sør-Korea.

Resultatindikatorer viser resultatet som tjenesten har oppnådd. Dette er ofte detaljerte og kvantifiserbare indikatorer. Dette er eksempelvis at Invest in Norway har mottatt og besvart 183 henvendelser, deltatt på fem messer og tatt imot og bidratt på om lag 10 innkommende delegasjoner.

Effektindikatorer (virkninger) går et skritt videre og viser implikasjoner av resultatene som tjenesten kan vise til. Det gjelder eksempelvis å dokumentere hvor mange av hendelsene som har ført til bedriftsetableringer, hvor mange utenlandske investorer som har investert i norske bedrifter etc. Et særlig viktig element i denne forbindelse er vurdering av tjenestens **addisjonelle effekt**, altså hvor mye aktivitet programmet er med på å utløse som ellers ikke ville blitt realisert. Det er altså ikke tilstrekkelig å dokumentere antall etableringer og investeringer, det må vurderes hvor mange av disse som ellers ikke ville blitt gjennomført.

I programlogikkmodeller skilles det mellom resultater (output), virkninger (outcome) og samfunnseffekter (impact). *Resultatene* er direkte og er som regel kvantifiserbare størrelser som kan måles og observeres under og like etter programmets levetid. *Virkninger kommer som følge av resultatene* og beskriver hva de har betydd i form av for eksempel atferdsendringer eller politikk. Ofte skiller man her mellom kortsiktige og langsiktige virkninger, der førstnevnte dreier seg om læring i form av bevisstgjøring, ny kunnskap, evner og motivasjon, og sistnevnte handler om hvordan dette har ført til endret adferd, praksis eller politikk.

Samfunnseffekter omhandler endringer på samfunnsnivå som følge av resultatene og virkningene. Dette kan for eksempel være at deltakernes økte konkurransekraft innvirker på BNP eller arbeidsledighet, at endret praksis eller politikk har gitt bedre helse for målgruppa eller ført til lavere miljøbelastning.

Det er presisert at tjenesten skal være et samlingspunkt for utenlandske bedrifter og bidra til å sette disse i dialog med norske myndigheter og virkemiddelaktører. Dette krever at Invest in Norway analyserer investeringsmulighetene og ser på potensialet i disse.^{4 21}

I prioriteringen av de ulike henvendelsene har Invest in Norway vektlagt selskaper som bidrar til arbeidsplasser med et høyt kompetanseinnhold, med etablering av FoU-virksomhet i Norge, og som bidrar til verdiskaping i klyngedannelser. Det gis også prioritet til de som jobber med viktige teknologier og opererer innenfor sektorer som kan utnytte seg av komparative fortrinn i Norge.²² For prioriterte kunder omfatter tjenestene informasjonstilgang, vurdering av mulighetene og nettverkstjenester gjennom å koble den utenlandske aktøren opp mot aktuelle miljøer og lokasjoner i Norge. Ikke-prioriterte kunder vil kunne få informasjon fra nettsiden og henvisning til andre aktører som kan bistå videre.²²

Gjennom en mer operasjonell målformulering har man sikret at programlogikkens overgang fra hovedmål (Innovasjon Norges mål) til delmål er på plass. Gjennom et etablert system for prioritering av saker har man i denne perioden også avklart hvilke aktiviteter det er som skal skape effekt. Som vist i kapittel 2 og som vi kommer tilbake til senere i dette kapittelet, har Invest in Norway etablert en rekke indikatorer for aktiviteter og resultater i form av at prosjekter rapporteres for ulike faser. Resultatene handler til syvende og sist om antall investeringer som har blitt realisert.

Så langt har vi ikke klart å identifisere at Invest in Norway har etablert operative indikatorer for virkninger og samfunnseffekter, der addisjonalitet og bidrag til samfunnet gjennom samfunnseffekter står i fokus. Når dette er sagt skal man være oppmerksom på at å identifisere en kausal sammenheng mellom aktiviteter og samfunns-mål basert på slike tjenester kan være svært utfordrende.

3.2 Effekt og måloppnåelse

3.2.1. Hva vet vi om effekter av investment promotion i andre land?

Etablering av investment promotion-aktører har blitt en sentral del av de fleste lands vekst- og utviklingsstrategier. Aktørene består hovedsakelig av institusjoner underlagt offentlige etater, men kan også bestå av ideelle organisasjoner. For å fremme investeringsmulighetene i sitt land benyttes ulike promoteringsteknikker som blant annet består av å skape et attraktivt bilde av landet som investeringslokasjon, samt gi informasjon og yte service til potensielle investorer. Det er ikke utelukkende promotering myndighetene kan tilby utenlandske investorer. Andre investeringsincentiver myndighetene råder over er gunstige skatteordninger, industriområder, frihandelsområder, samt tiltak for å forenkle byråkratiske anordninger utenlandske investorer står overfor. En rekke empiriske studier har vurdert hvorvidt investment promotion signifikant bidrar til utenlandske investeringer. Enkelte påpeker i tillegg at det finnes både en øvre og en nedre budsjettgrense for IPA med tanke på effekten av å tiltrekke seg utenlandske investorer.

Allerede i 1990 konkluderte Wells og Wint²³ med at investment promotion har en statistisk signifikant innflytelse på utenlandske investeringsstrømmer til landet. Investment promotion er i denne studien definert som markedsføringsaktiviteter som ulike kontaktformer med investor, deltakelse på seminarer, promoteringsreiser, distribuering av litteratur, å sette lokale aktører i kontakt med utenlandske investorer, forberede reiser slik at

²¹ Meld. St. 22 (2011-2012)

²² Innovasjon Norge, Invest in Norway Mål og organisering, versjon 7

²³ Louis T. Jr. Wells og Alvin G. Wint (1990): *Marketing a country: Promotion as a tool for attracting foreign investment.*

utenlandske investorer får besøke lokasjoner hvor de vurderer å investere, bistå med å skaffe tillatelser fra myndighetene, og utføre analyser og komme med prosjektforslag. Tjenesten kan også følge opp de utenlandske investorene etter investeringen er gjennomført. Videre fant de at hvilken type aktører som gjennomfører investment promotion har betydning for effekten. Studien peker på at en kombinasjon av privat og offentlig struktur innehar funksjoner som kan være mer effektive enn aktører som er rent private eller rent offentlige. Kjennetegn ved en slik organisasjon er at de har et eget styre som ikke er en del av men rapporterer til et eierdepartement, og at de rekrutterer folk utenfor de normale kretsene til offentlig sektor. Studien viste også at investment promotion kun er effektivt for å tiltrekke visse typer investorer. Disse investorene viste seg å være eksportorienterte. Et annet interessant funn er at investment promotion er kostnadseffektivt når tjenesten blir sammenliknet med skatteincentiver (her tenker man på skattefritak).

Morriset og Andrews-Johnson²⁴ kartla effekter av IPA-er på et globalt nivå. I likhet med førstnevnte studie finner også de at investment promotion er forbundet med større utenlandske investeringsstrømmer. Som presentert over er resultatet betinget av størrelsen av budsjettet til IPA-en, hvor de finner et minimumsnivå for når investment promotion får betydning.

Effektiviteten av promoteringen avhenger i tillegg av kvaliteten på investeringsklimaet, markedsstørrelsen og type aktivitet som gjennomføres hos IPA-en. Investment promotion har størst effekt i land med et godt investeringsklima og som er høyt økonomisk utviklet, det er altså enklere å markedsføre et godt enn et dårlig produkt. Studien peker på at land med dårlig investeringsklima bør fokusere på å forbedre dette fundamentale investeringsklimaet fremfor å bruke ressurser på promotering. Morriset og Andrew-Johnson ser også nærmere på sammenhengen mellom de fire hovedfunksjonene til en investment promotion-tjeneste og utenlandske investeringer, for deretter å se på hvordan IPA-ene fordeler ressursene sine på fire ulike poster. Disse er «policy advocacy» som innebærer å utarbeide politikk, lobbyvirksomhet, foreslå politikk- og lovendringer, og rapportere om investorenes syn. Aktiviteten «image building» omfatter markedsføring av generelle investeringsmuligheter i ulike medier, promoteringsreiser, investeringsmesser og seminarer. «Investment generation» handler om å ha direkte kontakt med potensielle investorer, bistå med sektorspesifikk informasjon gjennom seminarer og reiser, og gjennomføre samt presentere selskapsspesifikke analyser, og «investor services» som innebærer å gi råd om investeringsbeslutninger, bistå med hjelp i investeringsprosessen og oppfølging etter at investeringen er gjennomført. Resultatet viser at «policy advocacy» er det mest effektive virkemiddelet, etterfulgt av «image building» og «investor services», og som minst effektivt finner studien «investment generation». Det er derfor interessant at «policy advocacy» er den arbeidsoppgaven det i gjennomsnitt brukes minst ressurser på, og den arbeidsoppgaven det i gjennomsnitt brukes mest ressurser på er «investment generation». Andre funn fra studien viser at investment promotion er mest effektivt når organet har tette bånd til den politiske ledelsen i landet og samarbeider systematisk med private aktører.

I 2011 ble det gjennomført en ny investment promotion studie i USA, hvor Harding og Javorcik²⁵ undersøkte effektene av investment promotion på USAs utenlandsinvesteringer. På bakgrunn av data fra 124 land konkluderte de med at investment promotion fører til økte utenlandske investeringer i land med betydelig «red tape» barrierer (byråkrati) og asymmetrisk informasjon. Effekten av investment promotion på byråkratiske hindre ble undersøkt gjennom å se på effektivitet i offentlige sektor, korrupsjonsnivå, hvor lang tid det tar å sette opp en bedrift og skaffe byggetillatelser. Resultatene viste at investment promotion er mest effektivt for å

²⁴ Jacques Morisset og Kelly Andrews-Johnson (2004): *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment*.

²⁵ Torfinn Harding, Beata S. Javorcik (2011): *Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows*.

tiltrekke utenlandske investeringer i land hvor slike hindre er betydelige. Dette impliserer at investment promotion kan veie opp for potensielle byråkratiske utfordringer utenlandske investorer står overfor. Asymmetrisk informasjon handler om tilgang på informasjon som eksisterer om et land som investeringslokasjon. Det er naturlig å tenke seg at jo dårligere denne informasjonen er, desto vanskeligere er det for et land å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Resultatene fra studien viser blant annet at i land hvor man har dårlige engelsk-kunnskaper og som er ulike USA kulturelt, har man større effekt av investment promotion enn øvrige land. Studien finner også at investment promotion fungerer gjennom begge de ovennevnte kanalene, men at det viktigste bidraget er å bistå utenlandske investorer i møtet med byråkratiske barrierer. Et overraskende funn er at investment promotion har effekt i utviklingsland, men ikke i industrialiserte økonomier.

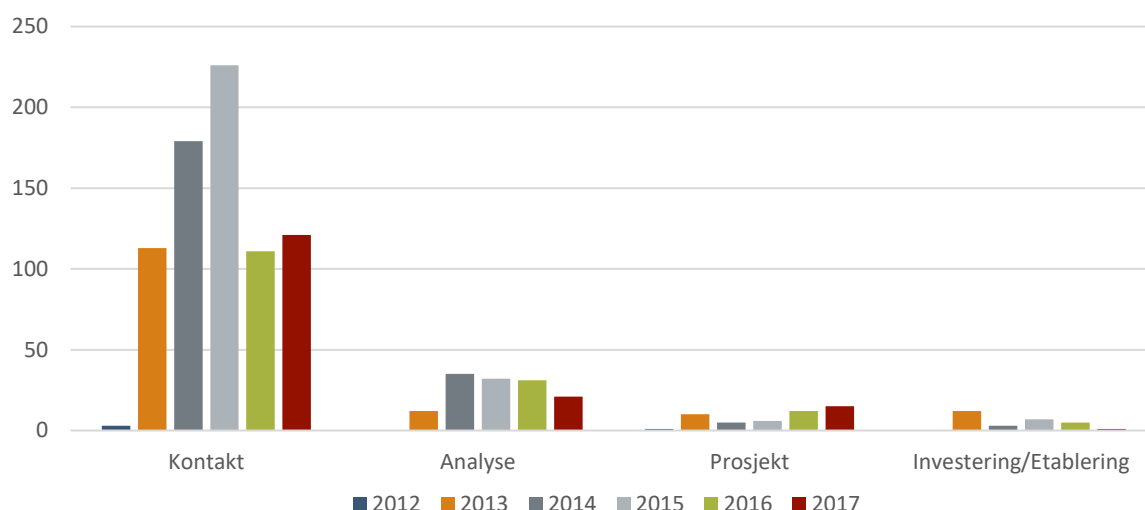
Erfaringene fra litteraturen forteller oss at det er mulig å stimulere til markant høyere inngående investeringer, men at de rette vilkårene må være til stede og at IPA-ene må velge de rette arbeidsverktøyene og strategiene.

Ser man disse erfaringene opp mot den innretning Invest in Norway hadde i perioden 2013 til 2017, er det nokså tydelig at innretning ikke kan gi forventninger om effekter. Satsingen har vært liten ressursmessig og erfaringene tilsier at man da ligger under det nivået som trengs for å oppnå effekter. Norge er også et land med lite byråkrati og høyt utviklingsnivå. Heller ikke det trekker i retning av at effektene av investeringsfremme blir sterke.

3.2.2. Hva forteller registrert aktivitet om veien fra kontakt til investering.

I Figur 3-1 kan man observere at de fleste henvendelsene som mottas av Invest in Norway går starter med kontakt og ender opp der. De påfølgende fasene får så gradvis færre registreringer, ettersom mindre interessante prosjekter screenes bort. Dette betyr, som tidligere nevnt, at kontakt opprettes og en første screening av henvendelsen gjennomføres. Noen går videre til analysefasen og deretter til prosjektfasen. At en investering blir realisert er egentlig ikke en del av arbeidsfasene, men heller en indikasjon på at noe faktisk har skjedd.

Figur 3-1: Arbeidsfaser over tid. Kilde: Invest in Norway



Fra etableringen av Invest in Norway og frem til 2017 har tjenesten mottatt om lag 1000 henvendelser. Av disse henvendelsene har 28 selskaper etablert seg i Norge, altså om lag 3 prosent. Det er verdt å merke at investeringer/etableringer i figuren over er registrert det året henvendelsen ble mottatt av Invest in Norway, ikke det årete selskapet faktisk investerte i Norge. Dermed vil de sirkulere en del prosjekter de senere år som

potensielt kan lede til investering. Et problem med databasen er at det høyst sannsynlig eksisterer henvendelser og etableringer som ikke er registrerte.

Det er vanskelig å fastslå om 3 prosent er et lavt eller høyt tall, da vi ikke har noen referanse å forholde oss til. I profesjonelle investormiljøer som setter opp fond (såkornfond, venturefond etc.) er andelen av såkalt dealflow (prosjekter de kommer over) som faktisk leder til investering noe lavere enn dette, men i dette tilfellet er det investor som velger hvilke prosjekter som skal videreføres. I Invest in Norways tilfelle vil dette både være avhengig av Invest in Norways vilje til å bistå prosjektet, men også den utenlandske investorens tilfredshet med Invest in Norways oppfølging. Private investormiljøer utgjør derfor ikke et godt sammenligningsgrunnlag til Invest in Norways aktivitet.

For å vurdere omfanget av realiserte investeringer er det mer relevant å se til hvor stor andel av sakene som går fra analyse og prosjekt til investering.

- **Analyse:** Invest in Norway har bidratt med informasjon og muligheter i Norge (**analysetjenesten**) for 136 henvendelser, hvorav 7 etableringer har blitt gjennomført. Når man ser bort fra konsulentselskaper, virkemiddelaktører, ambassader, bedriftsnettverk og liknende er antallet 131, med det samme antall etableringer. For disse casene kan Invest in Norway ha spilt en rolle i form av å øke investerings-sannsynligheten, men graden av addisjonalitet er vanskelig å fastslå.
- **Prosjekt:** Invest in Norway har bidratt med relevant nettverk i Norge i 56 henvendelser, hvorav 9 etableringer har blitt gjennomført. Når man ser bort fra konsulentselskaper, virkemiddelaktører, ambassader, bedriftsnettverk og liknende er antallet 49, men fortsatt 9 etableringer/investeringer. I disse casene er det stor sannsynlighet for at Invest in Norway har bidratt til å øke investerings-sannsynligheten. At nærmere 20 prosent av prosjektene blir realisert er, slik vi ser det, et relativt høyt tall.

Ut fra dataene vi har mottatt virker det som at henvendelsene har blitt mer aktuelle å ta videre fra kontaktfase til analyse eller prosjektarbeid de senere årene. Dette ser vi blant annet ved at andelen av sakene kategorisert under analyse og prosjektarbeid har økt fra mellom 14 og 18 prosent til 25 prosent de siste årene. I tillegg har også antall henvendelser totalt sett, falt i perioden.

3.2.3. Hva mener kundene

Menon har gjennomført en spørreundersøkelse blant kunder og samarbeidspartnere av Invest in Norway for å avdekke deres erfaringer med tjenesten. Respondentene er behandlet anonymt. Totalt besvarte 11 spørreundersøkelsen, hvorav 6 er å anse som samarbeidspartnere. Spørsmål 2 og 4 omhandler vurderinger av effekt:

Spørsmål 2: Did your contact develop into further deliveries from Invest in Norway?

- Yes/No*
- If yes: Do you remember what kind of services that were delivered?*

Spørsmål 4: Have you actually invested in Norway after these contacts?

- If yes: Do you believe that these investments would have been conducted even without the services provided by IN?*

Spørsmål 4 til samarbeidspartnere: Has the collaboration with Invest in Norway led to investments in Norway?

- If yes: Do you believe that these investments would have been conducted even without the services provided by IN?*

På spørsmål 2 svarer 8 av 11 at kontakten med Invest in Norway og tjenestene levert fra funksjonen fortsatte etter første kontakt. Blant kundene nevner de som svarte «ja» at tjenestene de ble tilbudt videre var nettverkstjenester hvor de ble knyttet opp mot mulige samarbeidspartnere og liknende. Blant Invest in Norways samarbeidspartnere svarer flere at de har et tett samarbeid hvor det blir utvekslet ideer, samkoordinert et budskap, felles deltakelse på ulike arrangementer og det blir nevnt at enkelte føler at de står i første rekke/føler seg prioritert når Invest in Norway mottar aktuelle henvendelser fra utenlandske investorer. En av samarbeidspartnerne mener at per dags dato har samarbeidet med Invest in Norway en «lang vei å gå».

Når det kommer til Invest in Norways addisjonalitet blir kundene og samarbeidspartnerne syn på dette avdekket i spørsmål 4. Her svarer en av respondentene at dette husker ikke personen. De 10 øvrige respondentene er delt og 50 prosent sier at det er gjennomført investeringer i Norge. Av de som svarer at det har blitt gjennomført investeringer i Norge, sier 1 av 5 at de tror investeringene **ikke** hadde blitt foretatt i fravær av Invest in Norways involvering. Denne kunden sier det er «tvilsomt» at investeringen hadde blitt foretatt uten Invest in Norway. Enkelte uttrykker at investeringene hadde blitt gjennomført, men at Invest in Norway er et positivt bidrag selv om de muligens ikke er utløsende årsak til investeringen.

Addisjonalitet handler likevel om mer enn bare den utløsende effekten. Det innebærer at selv for prosjekter som ville blitt gjennomført uansett kan tjenesten ha en addisjonell effekt. Dette kan være knyttet til at tjenesten bidrar til at investeringsprosessen blir fremskyndet i tid eller utvidet i skala. Det kan også være slik at bistand fra Invest in Norway er med på å utløse investeringer fra andre investorer.

Samlet sett er inntrykket fra dette lille surveyet at Invest in Norway anses å spille en viss rolle for investeringer, men at tjenesten ikke er å anse som utløsende. Den er mer å anse som et bidrag til totalbeslutningen.

4 Vurdering av effektivitet

I dette kapittelet redegjør vi for våre vurderinger av i hvilken grad innretning og arbeid har vært utført effektivt i denne perioden. Først er det hensiktsmessig å se til erfaringene fra andre land.

4.1.1. Erfaringer fra andre IPA-ers arbeid og behovet for kritisk masse

Mange land har i de senere år trappet opp arbeidet for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Vi kan derfor hente mye lærdom ved å se nærmere på deres ordninger og virkemidler. Oxford Research sin rapport fra 2019²⁶ dekker virkemidlene som mange andre land rår over. I utgangspunktet har myndighetene to overordnede inngangsportaler for å øke utenlandsinvesteringer; de kan enten tilby goder eller senke barrierer. Oxford Research (2017) kartlegger offentlige ordninger og virkemidler for å tiltrekke industri i utvalgte land og regioner. Kartleggingen viser at det i de fleste tilfeller vil være mest effektivt å senke barrierer fremfor å gi store økonomiske incentiver. Dette fordi økonomiske goder på sikt kan akkumulere store utgifter for myndighetene, mens mer effektive systemer også kan komme eksisterende bedrifter til gode. Av den grunn er det etablert institusjoner i ulike land som skal bidra med slike ikke-økonomiske tjenester.

Rapporten beskriver institusjonene i Sverige, Finland, Skottland, Tyskland, Canada og Singapore nærmere. Aktørenes hovedbeskjeftigelse er å yte bistand til utenlandske selskaper som ønsker å investere i deres hjemland. Dette skjer gjennom strategisk rådgivning der de gir relevant informasjon til beslutningsprosesser, søker etter samarbeidspartnere, svarer på spørsmål om byråkratiske prosedyrer, finner riktig lokalitet, samt bistand ved etablering av virksomheten. Mange av aktørene tilbyr i tillegg økonomisk støtte til opplæring, finansiering av investeringer, effektivisering og utvikling for å etablere og utvikle virksomheter. I Canada, Singapore, Sverige, Finland og Storbritannia er flere aktører å regne som finansieringsorganisasjoner, da de i tillegg til rådgivning også tilbyr en rekke finansielle løsninger, eksempelvis lån og egenkapitalfinansiering. Aktører i de fleste land tilbyr sine kunder bistand innen alle sektorer. Invest in Finland har derimot valgt å spisse sin bistand til 7 sektorer for å yte best mulig rådgivning.

I henhold til OECD (2018) kan IPA-enes målsettinger deles inn i fire klasser. De fire klassene er «image building», «investment generation», «investment facilitation and retention» og «policy advocacy».

Tabell 1: Hovedmålet med de ulike funksjonene til en IPA. Kilde: OECD (2018)

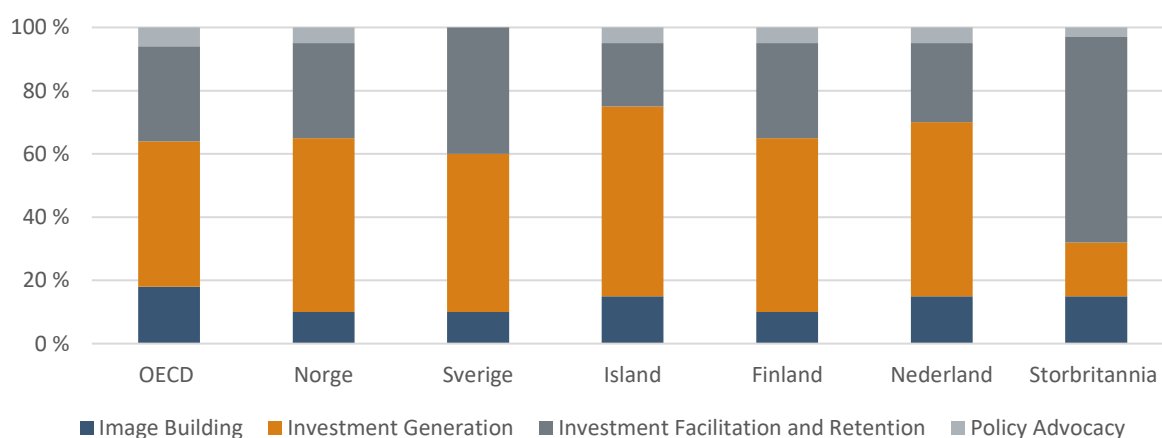
	Image building	Investment generation	Investment facilitation and retention	Policy advocacy
Hovedmål:	Skape oppmerksomhet og positivitet rundt landet som investeringslokasjon.	Ta kontakt med utenlandske investorer og aktivt jobbe med å overbevise dem om å investere i landet.	Fasilitere investeringsprosessen, optimere de økonomiske fordelene og skape «follow-up» investeringer.	Undersøke og overvåke utenlandske investorers oppfatning av landets investeringsklima og forslå endringer som kan bedre forholdene.

Ifølge OECD (2018) benytter alle OECD-lands IPA-er seg av strategier som favoriserer enkelte sektorer og land. I tillegg prioriterer om lag 75 prosent av dem utvalgte typer investeringsprosjekter. Rasjonale for å prioritere er å

²⁶ Oxford Research (2017), *Strategier og virkemidler for å tiltrekke industri en kartlegging av seks land og regioner*

gjennomføre aktiviteter som senker barrierer og asymmetrisk informasjon der hvor disse er mest betydelige eller hvor den positive effekten av økt utenlandske investeringer er størst. Slike strategier har i litteraturen vist seg å stimulere til høyere utenlandske investeringer. OECD viser til at budsjettene til IPA-er som prioriterer utvalgte investorer og prosjekter i gjennomsnitt er større enn de som ikke gjør det. Samtidig viser analysene at antall aktiviteter i gjennomsnitt er likt. Dette kan antyde at kvaliteten på tjenestene er mer slagkraftige og mer tilpasset aktøren som henvender seg, i de land som har en prioritert strategi.²⁷ Sett i lys av forskningslitteraturen har man i Norge valgt å konsentrere aktiviteten til de aktiviteter som forskningen viser gir lavest avkastning i form av økte investeringer, i likhet med OECD-gjennomsnittet.²⁸

Figur 4-1: Ressursallokering av budsjett på fire sentrale arbeidsområder for utvalgte land og gjennomsnitt for OECD, 2016. Det er ikke rapportert tall for Danmark. Invest in Norway kjente seg ikke igjen i resultatene fra OECD og disse er derfor justert i samråd med Invest in Norway. Kilde: OECD (2018)



I Figur 4-1 ser vi allokeringen av budsjett på fire sentrale arbeidsområder i et IPA for et utvalg land. Norge skiller seg i liten grad fra OECD-gjennomsnittet og de andre nordiske landene. Sverige skiller seg fra de øvrige ved at de ikke prioriterer «Policy advocacy» og Storbritannia skiller seg ut fra de øvrige ved at en mye større andel av ressursene blir anvendt på fasilitering.

4.1.2. Har den norske satsingen vært tilstrekkelig slagkraftig?

I Figur 4-2 er det presentert en oversikt over ressursene til Invest in Norway og den investeringsfremmende delen av Business Sweden. Tallene for Norge er hentet fra oppdragsgiverrapportene (og årsrapport fra 2013) til Innovasjon Norge og omfatter gjennomføringskostnader for virkemiddelet. Tallene for Sverige er hentet fra SOU 2019:21 «Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige» og er de statlige overføringene til tjenesten²⁹. Figuren viser at det er store forskjeller i de to nabolandenes ressursbruk når det kommer til investment promotion. Invest in Norway fikk økt tilskuddene i 2018, men de totale gjennomføringskostnadene for Invest in Norway utgjorde likevel i underkant av 20 prosent av Business Swedens statlige overføringer til investeringsfremmende arbeid.

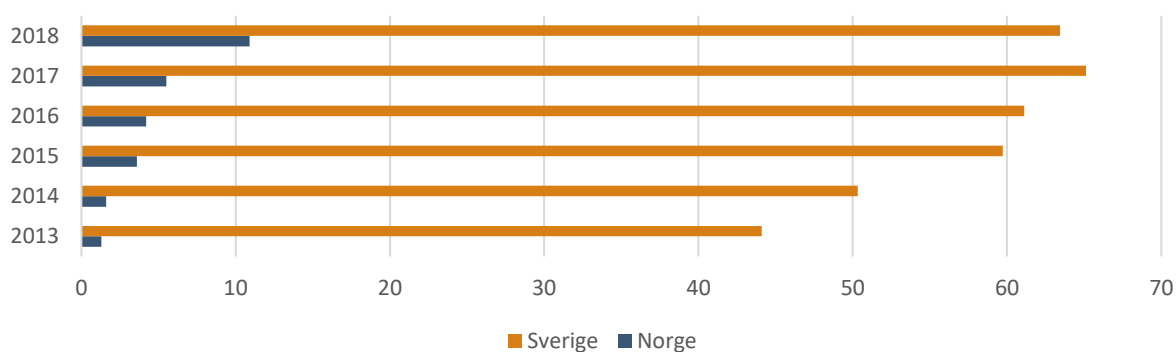
²⁷ OECD (2018), *Mapping of investment promotion agencies in OECD countries*

²⁸ Jacques Morisset og Kelly Andrews-Johnson (2004): *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment*.

²⁹ Bevilgningene i svenske kroner er konvertert til norske kroner ved bruk av Norges Banks valutakurser mellom svenske og norske kroner på årsbasis.

De totale inntektene til Business Sweden var i 2018 på 740 millioner svenske kroner, eller om lag 690 millioner norske kroner³⁰, hvorav investeringsfremmende utgjorde om lag 10 prosent av de totale inntektene.^{31,32}

Figur 4-2: Sammenlikning av statlige midler til IPA i Sverige og Norge i millioner NOK. Kilder: SOU 2019:21, Innovasjon Norge oppdragsgiverrapporter 2014-2018/Årsrapport 2013 og Norges Bank



Det er videre interessant å se ressursene fordelt på antall ansatte³³. I Figur 4-3 ser vi at Norge bruker noe flere midler per årsverk enn svenskene, henholdsvis om lag 2,2 mot 1,6 millioner kroner. Det er verdt å bemerke at kostnadstallene for Invest in Norway ikke virker å omfatte arbeidet foretatt på utekontorene til Innovasjon Norge, til tross for at det nevnes at det gjøres arbeid for Invest in Norway der i flere av Innovasjon Norges oppdragsgiverrapporter.³⁴ Et eksempel på dette fra oppdragsgiverrapporten for 2017: «I løpet av 2017 ble Invest-in arbeidet ved enkelte av våre utekontorer økt betraktelig - med 9 kontorer engasjert, og særlig ved kontorene i Tyskland, USA, Kina, India, Japan og Sør-Korea.»³⁵ I samtaler med Invest in Norway påpekes det imidlertid at utekontorene er pålagt å føre timer ifølge retningslinjene til Innovasjon Norge. Det kommer imidlertid frem at arbeidsoppgaver som tar «kort tid» ofte ikke blir ført i henhold til disse retningslinjene.

³⁰ Valutakursen i 2018 tilsa at man kunne veksle 100 svenske for 93,59 norske kroner. Dette gir oss 740 millioner svenske kroner ganget med 0,9359 som er om lag 690 millioner norske kroner. Kilde: Norges Bank

³¹ SOU 2019:21, «Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige»

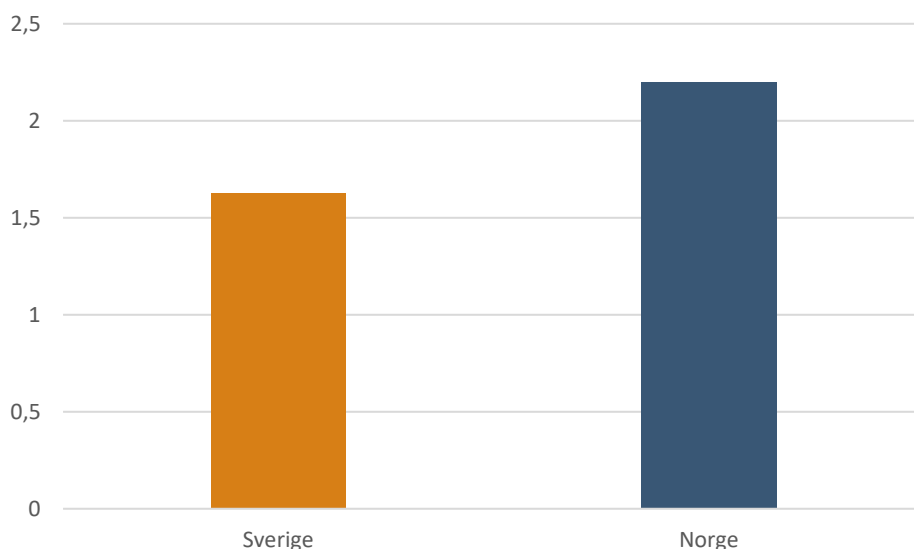
³² Business Sweden/Sveriges export- och investeringsråd (2019), Årsredovisning Business Sweden verksamhetsåret 2018

³³ For Norge er det benyttet tall på årsverk fra Innovasjon Norge (2017), for Sverige er antall årsverk hentet fra SOU 2019:21, tallene er henholdsvis 2,5 og 40.

³⁴ PWC og Oslo Economics (2019), Områdegjennomgang av næringsfremme i utlandet, figur 4-13: Kostnader i MNOK knyttet til kategoriserte kostnadssteder side 68.

³⁵ Innovasjon Norge (2017), Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2017

Figur 4-3: Ressurser (mill. kroner) per årsverk innen IPA i Sverige og Norge, 2017. Kilde: SOU 2019:21, Innovasjon Norge Oppdragsgiverrapporter 2014-2018/Årsrapport 2013 og Norges Bank



Tall fra OECD på antall ansatte som arbeider med investment promotion viser at det nordiske gjennomsnittet ligger på 26 ansatte. I Norges tilfelle var antallet 3 personer, eller 2,5 årsverk som rapportert av Innovasjon Norge³⁶ i 2017. Norge har ved dette færre ansatte som arbeider med investment promotion enn Island, som jo er en langt mindre nasjon målt i både folketall og BNP.

Tabell 2: Antall ansatte som arbeider med investment promotion (IP) i utvalgte land og gjennomsnitt for Norden, tall for 2017. Kilde: OECD (2018)

LAND	ANTALL ANSATTE SOM ARBEIDER MED IP
Gjennomsnitt Norden*	26
Norge	3
Sverige	32**
Danmark	50
Island	4
Finland	40
Nederland	100
Storbritannia	420

*Norge, Sverige, Danmark, Island og Finland ** Lavere enn hva som er rapportert i SOU 2019:21, som er 40 årsverk. Kilde: SOU 2019:21 «Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige»

En studie fra 2003³⁷ finner at effekten av investment promotion er avhengig av størrelsen på ressursene som blir brukt. Intuisjonen er at med et relativt lavt budsjett vil en stor andel av dette gå til å dekke lønnskostnader, noe som begrenser mulighetene til å drive med promoteringsaktiviteter som krever ytterligere midler. For høyinntektsland viser studien til at gjennomsnittsbudsjettet til IPA-er er 9,4 millioner dollar (median 9,3

³⁶ Innovasjon Norge (2017)

³⁷ Jacques Morisset og Kelly Andrews-Johnson (2003): *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment*.

millioner), det største budsjettet er på om lag 27 millioner dollar og det laveste på rundt 280 000 dollar. Studien viser til at med et budsjett på under 64 000 dollar, er det lite sannsynlig at IPA-en kan gjennomføre noe mer enn begrensede arbeidsoppgaver og dermed har liten eller ingen effekt på å tiltrekke utenlandske investeringer.³⁸

Med dette som bakgrunn er det grunnlag for å hevde at den norske satsingen på investeringsfremme gjennom Invest in Norway i perioden 2003 til 2017 lå markant under det nivået som må til for å drive effektiv promotering gjennom de fire tjenestekområdene som er nevnt i tabellen i kapittel 4.1.1.

Med så små ressurser som har blitt stilt til rådighet i denne perioden legges det store begrensninger på hvor aktivt de ansatte i Invest in Norway kan engasjere seg i prosjektfasen for å jobbe proaktivt og klart til retteleggende for kundene. De små budsjettene har begrenset Invest in Norways mulighet til å legge en effektiv strategi for utvalgte prosjekter. Vi anser dette som klart effektivitetsreducerende.

4.2 Brukernes erfaringer

Spørsmål 1 og 3 i vår spørreundersøkelse var formulert slik:

Spørsmål 1: What was your first experience from being serviced by Invest in Norway? Please elaborate.

Spørsmål 3: Did these services meet your expectations?

På spørsmål 1 svarer 7 av respondentene med positiv omtale av deres førsteinntrykk av kontakten med Invest in Norway. Her nevnes det blant annet at Invest in Norway var hjelpsomme, raske til å respondere på henvendelsen, enkle å få tak i, opptredte profesjonelt, svarte godt og informativt på spørsmål, virker dedikerte og kunnskapsrike (samt at de får mye ut av ressursene Invest in Norway har til rådighet). De resterende respondentene svarer mer deskriptivt angående hvilken sammenheng de tok kontakt med Invest in Norway.

På spørsmål 3 svarer 8 respondenter at de var fornøyde med det Invest in Norway bidro med av tjenester og at deres forventninger ble møtt. En av disse 8 respondentene påpeker imidlertid at de er fornøyde når det kom til at Invest in Norway var tilgjengelige, satte seg inn i problemstillingen og tilbød analyser, samtidig kunne respondenten ha ønsket seg at Invest in Norway hadde tilgang på kapital og var tettere på virkemidlene. En annen respondent sier at de er fornøyde med Invest in Norway, men at det kunne vært enda bedre om funksjonen hadde mer ressurser som for eksempel tilsvarende tjenester i Sverige og Danmark.

En av respondentene sier han basert på førsteinntrykket tror de kunne blitt fornøyde om tjenestene fortsatte utover første kontakt.

En av kundene svarer at de kanskje hadde for høye forventninger til Invest in Norway, videre forteller respondenten at han savnet et mer «hands-on» bidrag med praktiske oppgaver knyttet til etableringen. Den samme respondenten trekker frem at de synes det var for mye fokus på «teori», altså analyser og informasjon. Respondentens erfaringer fra et annet europeisk land var at de kun behøvde forholde seg til én person i Invest in-funksjonen i dette landet som gjorde alt av nettverksarbeid for dem (lawyers hired in-house).

³⁸ Noter at tall fra studien er fra 2002. 64 000 dollar i 2002 kunne veksles til om lag 510 000 NOK, prisjustert frem til 2018 finner vi at dette beløpet er om lag 700 000 NOK. Hovedpoenget er likevel at om budsjettene er for små vil de kun dekke lønnskostnader og det eksisterer dermed ikke ressurser til investeringsfremmende aktiviteter som krever mer enn arbeidsinnsats fra de ansatte i invest in-funksjonen.

En av respondentene er tydelig på at Invest in Norway ikke har møtt forventningene respondenten hadde til funksjonen per dags dato, men i dialog med Invest in Norway virker det som at de har mottatt kritikken på en god måte. Dette mener respondenten er et godt signal.

5 Konklusjon

I denne rapporten har vi evaluert Invest in Norways historiske innsats og resultater for perioden 2013 til og med 2017. Evalueringen vurderer tjenestens relevans, måloppnåelse og effektivitet frem til 2017. Vurderinger og anbefalinger knyttet til veien videre fremover er håndtert i en egen rapport der vi følgevaluerer Invest in Norways strategiutvikling for arbeidet fremover i tid.

Vi vurderer Invest in Norways tjeneste som et **relevant** virkemiddel for å oppnå hensiktene. Det er gode grunner til å forvente at det eksisterer markedsimperfeksjoner som rettfærdiggjør en statlig intervensjon gjennom denne tjenesten. Den internasjonale forskningslitteraturen viser at det er mulig å stimulere til markant høyere inngående investeringer, men at de rette vilkårene må være til stede og at de statlige tjenestetilbyderne (IPA-ene) må velge de rette arbeidsverktøyene og strategiene. Det er vanskelig å vurdere om etterspørselen i form av kontakter og henvendelser er høy fordi det er lite å sammenligne med, men i lys av at satsingen i denne perioden var svært begrenset er antallet registrerte saker betydelig.

Sett opp mot tjenester som andre sammenlignbare land tilbyr hadde Invest in Norway gjennom denne perioden svært lave ressurser. I dette arbeidet er synlighet overfor potensielle investorer avgjørende. Det innebærer at tjenesten først blir **effektiv** når man klarer å oppnå et tilstrekkelig volum på markedsaktiviteten. Det er vår vurdering at rammene for tjenesten ikke gjorde det mulig å tilby tilstrekkelig synlighet til at denne tjenesten i praksis ble effektiv.

Det er vanskelig å identifisere tankegangen bak denne høyst begrensede satsingen. Det ble i starten uttrykt at hensikten med opprettelsen av et eget organ for investeringsfremme (betegnes gjerne internasjonalt som investment promotion agency, forkortet til IPA) var blant annet å sikre en effektiv ressursbruk, noe som omfatter gjenbruk av opparbeidet kunnskap og nettverk. Med dette som bakgrunn er det grunnlag for å hevde at den norske satsingen på investeringsfremme gjennom Invest in Norway i perioden 2013 til 2017 lå markant under det nivået som må til for å drive effektiv promotering av Norge som investeringsland.

For å kunne være et effektivt virkemiddel er Invest in Norway avhengig av en velfungerende hjemmeside. Ved overgang til ny hjemmeside på Innovasjon Norges plattform i 2015 opplevde man et synkende antall henvendelser. Dette synliggjør hvor viktig synlighet og attraktivitet er for invest-in-arbeidet.

Invest in Norway opererte i denne perioden uten operasjonelle resultatmål. Det har derfor vært vanskelig å vurdere effekter opp mot resultatmål. Ser man erfaringene opp mot den innretning Invest in Norway hadde i perioden 2013 til 2017, er det nokså tydelig at innretning ikke kan gi forventninger om effekter. Ca. 3 prosent (28 selskaper) av alle henvendelsene har etablert seg i Norge. Det er vanskelig å fastslå om 3 prosent er et lavt eller høyt tall. Samlet sett tilsier tilbakemeldinger fra brukerne/investorene at tjenesten anses å spille en viss rolle for investeringer, men at tjenesten ikke er å anse som utløsende. Den er mer å anse som et bidrag til totalbeslutningen.