

Jagten på effekten af eksportfremme: En undersøgelse af Eksportrådets eksportfremme i afrikanske lande fra 2011-2013

**Andreas Meldgaard Goth, Kandidatstuderende,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,
andreas.meldgaard.goth@hotmail.com**

Flere og flere lande har opdaget eksportpotentialiet på de afrikanske markeder. Også Danmark har fået øjnene op for Afrika og har i flere år forsøgt at fremme dansk eksport hertil. Denne undersøgelse søger at estimere effekten af den danske eksportfremme fra den danske ambassade i Ghana. Undersøgelsens resultater peger på, at eksportfremmen kan have været med til at booste dansk eksport til Afrika markant. Dog identificerer undersøgelsen også mange af de udfordringer og forbehold, der følger med, når effekterne af eksportfremme estimeres. Endelig diskuterer undersøgelsen baggrunden for den effektdagsorden, der er vokset frem de seneste år, når Danmarks eksportfremme er blevet evalueret.

Igennem længere tid har Udenrigsministeriet haft fokus på at øge eksporten til nye fjernmarkeder udenfor Europa og USA. Her har Afrika været i fokus, og flere initiativer har haft til formål at hjælpe processen i gang på det afrikanske kontinent. I den forbindelse har Eksportrådet, der er den organisatoriske drivkraft i Udenrigsministeriets eksportfremme, spillet en vigtig rolle. Med sine omkring 300 ansatte i både ind- og udland via kommercielt diplomati er Eksportrådet med til at hjælpe danske virksomheder ind på fremmede markeder og øge dansk eksport. I den seneste tid har Eksportrådet også opjusteret sine aktiviteter på nye markeder, og på flere danske repræsentationer i Afrika arbejder diplomater nu med kommercielt diplomati i

eksportrådsregi med det formål at øge dansk eksport. Gennem handelsdelegationer, virksomhedsrådgivning og global public affairs (GPA) forsøger danske diplomater at få Danmark til at sælge mere. Men lykkedes det, og har diplomaternes arbejde den ønskede effekt. Eller skyldes øget dansk eksport til Afrika noget, som udenrigstjenesten ikke har indflydelse på?

Effekten af diplomaternes arbejde og effekten af dansk eksportfremme i afrikanske lande er i fokus i denne undersøgelse, der analyserer eksportfremmen i Ghana og andre vestafrikanske lande fra 2011 til 2013. År 2011 er centralt for undersøgelsen, da det kommercielle diplomati på ambassaden i Ghana så dagens lys, da man begyndte at udføre opgaver for danske virksomheder i eksportrådsregi. Med andre ord markerer 2011 et skift, hvor ambassaden fokuseret begyndte at fremme dansk eksport i Ghana og de akkrediterede lande. Gennem et Difference in Difference-design (DiD) vil effekten af eksportfremme blive forsøgt estimeret. Ved at sammenligne Ghana og de akkrediterede lande før og efter 2011 med andre afrikanske lande, som ikke har oplevet noget skift, kan man forsøge at estimere effekten af eksportfremmen på den danske ambassade i Ghana.

Undersøgelsen præsenterer først udvalgt teori og litteratur på området. Dernæst vil de eksportfremmende aktiviteter på ambassaden blive gennemgået. Efterfølgende vil de udfordringer, som følger med undersøgelsesdesignet, blive diskuteret, hvorefter undersøgelsens resultater præsenteres. Endelig vil effektmålinger af eksportfremme blive diskuteret, hvorefter der endeligt vil blive konkluderet, om det overhovedet er muligt at forsøge at estimere effekten af dansk eksportfremme i Afrika.

Fremmede markeder og markedsfejl

Verden over bruger stater år efter år offentlige midler på eksportfremme, fordi de mener, at det kan betale sig. Der er med andre ord noget at hente ved at bruge penge på at intervenere på fremmede markeder, da eksportfremme siges at kunne reducere markedsfejl. Følgende afsnit vil ud fra mikroøkonomisk teori beskrive, hvorfor det kan forholde sig sådan.

Reduktion af markedsfejl

Eksportfremme kan være med til at reducere markedsfejl (Lederman o.a., 2010: 258). Markedsfejl kan skyldes mange ting, men en typisk markedsfejl, som virksomheder står over for, når de skal eksportere til udlandet, er asymmetrisk eller manglende information (Akerlof, 1970: 496; Lederman o.a., 2010: 258). Som eksportør har man ofte brug for detaljeret information omkring det marked, som man ønsker at eksportere til. Det omfatter bl.a. information omkring efterspørgslen på markedet, forbrugerne, distributionsmuligheder osv. Manglen på den information gør, at man som eksportør vil afholde sig fra at gå ind på markedet, da det er ikke er til afgøre, om man har en chance for at overleve på markedet (Lederman o.a., 2010: 258). Man risikerer dermed, at virksomheder, der i virkeligheden er konkurrencedygtige, og som ville kunne klare sig på markedet, afholder sig fra at gå ind på det. Der opstår derfor en markedsfejl, der f.eks. kan føre til et underud-

bud, og som i værste fald kan få markedet til at kollapse (Akerlof, 1970: 490).

Eksportfremmende organisationer som Eksportrådet kan give virksomheder den information, som de mangler. Eksportrådets kerneopgaver, som f.eks. markedsanalyser og partneridentifikation, består da også i at formidle information og kontakt imellem danske virksomheder og udlandet (Munch og Schaur, 2015: 12). Markedsanalyserne informerer virksomhederne omkring det marked, som de ønsker at komme ind på, og partneridentifikationerne giver dem en udenlandsk samarbejdspartner. Ud over markedsanalyser og partneridentifikationer bistår Eksportrådet også virksomheder med vejledning om standarder, regulering samt andet lovgivning, der også kan betragtes som markedsfejl og handelsbarrierer. Fungerer Eksportrådets arbejde efter hensigten, så skulle informationskløften imellem danske virksomheder og de udenlandske markeder gerne blive mindre. Desuden forudsættes det, at omkostningerne for danske virksomhederne vil være for høje, hvis de selv skulle foretage markedsanalyser eller identificere en partner uden hjælp fra Eksportrådet. Eksportrådets eksportfremme kan derfor potentielt føre til, at flere danske virksomheder går ind på de udenlandske markeder. Flere eksporterende danske virksomheder fører til øget eksport, hvilket fører til øget vækst og beskæftigelse i Danmark, der i sidste ende fører til øget velstand. For at regnestykket går op, skal den øgede velstand overstige de omkostninger, der er ved eksportfremmen. Gør de det, kan eksportfremmen betale sig.

Da manglende information kan lede til markedsfejl, kan man argumentere for, at markeder, hvor informationen i forvejen er sparsom, er langt mere sårbare over for fremkosten af markedsfejl (Akerlof, 1970: 496). Derfor kan markeder i Afrika, der langt hen ad vejen er kendetegnet ved at være langt mere uformelle og informationsfattige end europæiske mar-

keder, også rumme langt flere markedsfejl. Man kan derfor argumentere for, at Eksportrådet her burde gå ind og yde assistance til danske virksomheder på grund af de mange markedsfejl, der kan potentielt kan være på de afrikanske markeder.

Studier om eksportfremme

Mange internationale såvel som nationale studier har undersøgt eksportfremme og effekten af det. De fleste studier forsøger primært at estimere effekten af eksportfremme med forskellige statistiske modeller. Nogle studier analyserer på makroniveau, hvor variationer i forskellige landes eksporttal undersøges. Andre studier bevæger sig på mikroniveau,¹ hvor eksporttal for virksomhederne er i fokus. I det følgende gennemgås studier, der forsøger at estimere effekten af eksportfremme på mikro- og markoniveau i en international såvel som en dansk kontekst. Gennemgangen falder i tre dele. Først gennemgås studier og resultater fra den internationale scene. Dernæst vil studier og resultater af dansk eksportfremme blive præsenteret. Endeligt vil tre effektmålinger af Eksportrådets eksportfremme foretaget fra 2008 til 2012 blive gennemgået. Effektmålingerne er foretaget af Rambøll og Damvad og adskiller sig fra den akademiske litteratur både i udformning og metode, og de behandles derfor særskilt.

Studier fra den internationale scene

Et af de første studier, der forsøgte at estimere effekten af eksportfremme, er Andrew K. Roses studie *The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion* fra 2007 (Rose, 2007). Rose undersøger, om der er en sammenhæng mellem diplomatiske repræsentationer og eksport. Rose interesserer sig for det eksportfremmende arbejde, der foregår på ambassader og handelskonsulater verden over. Hans hypotese er, at hvis land A har flere repræsentationer i land B end i land C, så vil samhandlen mellem A og B være større end samhandlen mellem A

og C (Rose, 2007: 26). For at tage højde for andre faktorer, som kan have indflydelse på international handel og eksport, bruger Rose tyngdekraftsmodellen² som analytisk ramme. Roses resultater viser en sammenhæng mellem antallet af diplomatiske repræsentationer og samhandel, men peger også på, at andre faktorer som landestørrelse, kolonitidsrelationer mv. har markant indflydelse på handlen mellem to lande (Rose, 2007: 29). Som Rose selv påpeger, kan studiets resultater være kausalt simultane (Rose, 2007: 30). På den ene side kan øget samhandel mellem to lande skyldes eksportfremmen på en diplomatisk repræsentation, men på den anden side kan høj samhandel og gode forbindelser mellem to lande også føre til, at landene åbner ambassader hos hinanden for at pleje forbindelsen. Det er som med hønen og ægget svært at sige, hvad der kommer først.

For at overvinde udfordringen inddrager Rose instrument-variabel-estimation (IV) som supplerende metode (Rose, 2007: 29). Roses IV-estimerer løser ikke problemet til fulde, og han vælger i stedet at tolke sine resultater med forbehold og lægger op til, at udfordringerne med kausal simultanitet må håndteres på andre måder (Rose, 2007: 35).

Flere studier har efter Rose forsøgt at replicere hans design og resultater, her i blandt Peter A.G. van Bergeijk o.a. (2011) i *The Economic Effectiveness of Diplomatic Representation: An Economic Analysis of its Contribution to Bilateral Trade* og Daniel Lederman o.a. (2010) i *Export Promotion Agencies: Do they work?*. Begge studier bruger Roses analytiske set up og finder da også frem til samme resultater: diplomatisk eksportfremme har en positiv effekt på eksport. Dog adskiller de to studier sig markant fra hinanden på et punkt. Hvor Van Bergeijk o.a. undersøger eksportfremmen på alle diplomatiske repræsentationer, dvs. ambassader, handelskonsulater og honorære konsulater mv., har Lederman o.a. udelukkende fokus på repræsentationer med

eksportfremmende organisationer. Da det ikke er alle repræsentationer, der har fokus på eksportfremme, er det ifølge Lederman o.a. væsentligt at sondre imellem dem, der prioriterer at fremme eksport, og dem, der ikke gør det. Sondringen er relevant, da flere lande har eksportfremmende organisationer og sub-organisationer, der fungerer autonomt fra den traditionelle udenrigstjeneste (Lederman o.a., 2010: 258). Her er Danmark et godt eksempel, hvor Eksportrådet siden 2001 har fungeret som sin egen underafdeling i Udenrigsministeriet. Da Eksportrådet ikke opererer fra alle Danmarks ambassader (Udenrigsministeriet, 2015c), kan man argumentere for, at omfanget og kvaliteten af eksportfremmen på danske repræsentationer varierer meget, afhængigt af om Eksportrådet er etableret på en ambassade eller ej. Skønt både Van Bergeijk o.a. og Lederman o.a. finder frem til klare resultater, er deres studier som Roses også udfordret af endogenitet som kausal simultaneitet og spuriøsitet. Begge studier peger ligeledes på, at andre metoder, der f.eks. bruger paneldata, bedre kan håndtere endogenitetsudfordringerne (Lederman o.a., 2010: 262).

Både Roses, Van Bergeijks o.a. og Ledermans o.a. studier er alle studier på makroniveau, og de kan derfor ikke sige noget om eksporten hos virksomheder på mikroniveau. Det kan Christian Volpe Martincus og Jerónimo Carballo (2008) derimod i deres studie *Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and extensive margins of exports*. Martincus og Caballo undersøger, om peruvianske virksomheder, der har fået assistance fra Perus pendant til Eksportrådet, PROMPEX, klarer sig bedre som eksportører end virksomheder, der ikke har modtaget assistance (Martincus og Caballo, 2008: 90-1). Martincus og Caballo analyserer på paneldata, og via et DiD-design samt matching³ forsøger de at estimere effekten af eksportfremme. Resultaterne er klare: Virksomheder, der har fået støtte

fra PROMPEX, eksporterer markant mere, og eksportfremmende organisationer som PROMPEX har dermed en effekt. Martincus og Carballo kan bedre håndtere endogenitetsudfordringerne fra Roses, Van Bergeijks o.a. og Ledermans o.a. studier. Det skyldes, at Martincus og Carballo analyserer på paneldata og dermed over tid kan iagttage, hvornår eksportfremmen forekommer, samt om den har en effekt eller ej. Studiet løber dog ind i andre udfordringer som f.eks. selektionsbias, da der kan være systematisk forskel på de firmaer, der vælger at bede om assistance fra PROMPEX, og de virksomheder, som ikke gør. Martincus og Carballo håndterer denne udfordring via matching og forsøger således at kontrollere for nogle af de faktorer, der kunne generere et systematisk selektionsbias (Martincus og Caballo, 2008: 91).

Danske studier

Som det foregående har vist, har mange internationale studier præsenteret resultater, der peger på, at eksportfremme stimulerer eksporten positivt. I Danmark er der også foretaget lignende studier, men her er fokus dog ikke på eksportfremme fra alle verdens lande, men derimod på dansk eksportfremme.

Sune Lehmann Nielsen (2012) undersøger i *The Danish Foreign Service. Does Export Promotion Lead to Higher Exports?* effekten af dansk eksportfremme. Nielsen operationaliserer eksportfremme på to måder: 1) diplomatisk repræsentation i form af ambassader, konsulater mv. og 2) statsbesøg. Med inspiration fra Rose anvender Nielsen også tyngdekraftsmodellen til at kontrollere for andre determinanter for international handel. Nielsens analyse spænder over årene 1970-2009 og konkludere, at eksportfremme gennem danske repræsentationer har en positiv effekt på dansk eksport. Nielsen finder en stærk sammenhæng særligt i afrikanske lande, hvor eksportfremme via ambassader ser ud til at have en stor effekt. Nielsen bruger også IV-estimation til at overkomme udfordringer

vedrørende kausal simultanitet, men ender med at konkludere, at der nok bør anvendes andre metoder og analyser på mikroniveau for at håndtere netop denne udfordring (Niel- sen, 2012: 61).

En dansk undersøgelse, der forsøger at esti- mere effekten af dansk eksportfremme på mikroniveau, er Jakob Roland Munchs og Georg Schaur's (2015) studie *The Effect of Trade Promotion on Firm-Level Performan- ce*. Munch og Schaur anvender data fra Eks- portrådet, og i tråd med Martincus og Caballo

forsøger de at estimere effekten på eksporttal for virksomheder, der har modtaget assistan- ce fra Eksportrådet. Munch og Schaur bruger også DiD-design og matching til at hånd- tere endogenitetsudfordringerne (Munch og Schaur, 2015: 2). De når frem til samme resultat som Martincus og Carballo og kon- kluderer, at assistance fra Eksportrådet har en positiv effekt på virksomheders eksport. Munchs og Schaur's studie står over for de samme udfordringer som Martincus og Ca- ballo, som f.eks. selvselektionsbias, hvilket de også forsøger at håndtere via matching.

Table 1: Overblik over studier om eksportfremme

Forfatter	Variable		Konklusioner	Metode	
	Uafhængig	Afhængig		Statistisk estimation	Datatype
Rose, Andrew K. (2005)	Diplomatiske repræsentationer i udlandet	Eksport	Rose konkluderer, at antallet af diplomatiske repræsentationer, herunder ambassader, konsulater mv. har en positiv effekt på eksporten	Regression, tyngdekraftsmodellen	Tværsnit
Lederman, Daniel o.a. (2010)	Eksportfremmende organisationer repræsenteret i udlandet.	Eksport	Lederman m.fl. drager finder en positiv sammenhæng mellem antallet af eksportfremmende organisationer repræsenteret i udlandet og eksport.	Regression, tyngdekraftsmodellen	Tværsnit
Van Bergeijk, Peter o.a. (2011)	Diplomatiske repræsentationer i udlandet	Eksport og import	Van Bergeijk m.fl. genskaber Roses resultater og finder både en positiv effekt på eksport og import.	Regression, tyngdekraftsmodellen	Tværsnit
Martincus, Christian Volpe og Jerónimo Carballo (2008)	Eksportfremmende assistance fra PROMPEX	Eksport	Martincus og Carballo konkluderer, at assistance fra PROMPEX har en positiv effekt på virksomheders eksporttal.	Regression, DiD og matching	Panel
Nielsen, Sune Lehmann (2012)	Danske diplomatiske repræsentationer og statsbesøg	Eksport	Nielsen konkluderer, at antallet af diplomatiske repræsentationer og statsbesøg har en positiv effekt på dansk eksport.	Regression, tyngdekraftsmodellen	Panel
Munch, Jakob Roland og Georg Schaur (2015)	Eksportråds- services	Eksport	Munch og Schaur konkluderer, at assistance fra Eksportrådet har en positiv effekt på danske virksomheders eksporttal.	Regression, DiD og matching	Panel
Rambøll (2008)	Eksportfremstød arrangeret af Eksportrådet	Eksport Markeds- etablering Kontakt- etablering	Rambøll konkluderer, at Eksportrådets fælles eksportfremstød har haft en positiv effekt på alle tre parametre af den afhængige variabel	Spørgeskema- undersøgelse	Tværsnit
Damvad (2010)	Eksportfremstød arrangeret af Eksportrådet	Eksport Markeds- etablering Kontakt- etablering	Damvad konkluderer, at Eksportrådets fælles eksportfremstød har haft en positiv effekt på alle tre parametre af den afhængige variabel	Spørgeskema- undersøgelse	Tværsnit
Damvad (2012)	Eksportfremstød arrangeret af Eksportrådet	Eksport Markeds- etablering Kontakt- etablering Tilskuds- betydning	Damvad konkluderer, at Eksportrådets fælles eksportfremstød har haft en positiv effekt på alle fire parametre af den afhængige variabel	Spørgeskema- undersøgelse	Tværsnit

Effektmålinger af Eksportrådet

Henover de sidste år har forskellige konsulenthuse foretaget effektmålinger, der har forsøgt at estimere effekten af eksportfremstød koordineret af Eksportrådet. I alt er der blevet foretaget tre effektmålinger i hhv. 2008, 2009 og 2012 (Rambøll, 2008; Damvad, 2010; Damvad, 2012). Alle målinger baserer sig på spørgeskemaundersøgelser, hvor danske virksomheder er blevet spurgt, om de har fået noget ud af at deltage i et eksportfremstød. Alle målingerne når frem til de samme resultater, der understreger, at eksportfremstødene har en klar positiv effekt på virksomhedernes eksporttal. Målingernes resultater bør dog tolkes med forbehold, da usikkerheden omkring dem er stor. Målingerne tager ikke højde for det selektionsbias, der kan opstå ved spørgeskemaundersøgelser. F.eks. kunne man forstille sig, at virksomheder, der havde fået noget ud af eksportfremstødene, var mere villige til at svare, end virksomheder, der ikke havde mærket nogen effekt af fremstødene. Målingernes svarprocenter er alle omkring 30-40 pct. (Rambøll, 2008: 1. Damvad, 2010: 3; Damvad, 2012: 29), hvilket ikke reducerer risikoen for et selektionsbias – tværtimod. Med lave svarprocenter og et muligt selektionsbias risikerer målingerne at overestimere effekten af fremstødene.

Det bør nu stå klart, at flere studier har undersøgt og konkluderet, at eksportfremme kan være med til at øge eksporten. Tabel 1 på foregående side opsummerer de gennemgåede studier, deres resultater og deres variable.

Eksportrådet i Ghana

Da undersøgelsen fokuserer på dansk eksportfremme i Ghana, vil det følgende derfor beskrive Eksportrådets arbejde i Ghana og Afrika.

2011 markerede et skift for den danske ambassade i Ghana, idet ambassaden blev en del af Eksportrådet og dermed fokuseret begyndte at fremme dansk eksport. Danmark

har haft diplomatiske forbindelser til Ghana i flere årtier. Forbindelser, der førhen bestod af udviklingsbistand og politisk samarbejde, men som efter 2011 også kom til at bestå af kommercielt samarbejde.⁴ Det er derfor først med Eksportrådets etablering i Ghana i 2011, at man kan tale om fokuseret eksportfremme i Vestafrika.

Siden 2011 har to medarbejdere på ambassaden udført eksportfremmende arbejde af forskellig art i eksportrådsregi. Eksportrådets og ambassadens arbejde kan opdeles i tre kategorier: servicering, rådgivning og repræsentation⁵ (Naray, 2011: 136-139). Ambassaden bistår dermed danske virksomheder på forskellige måder, men oftest er det op til virksomhederne selv at vurdere, hvad de har brug for. Eksempelvis udfører ambassaden mange services for danske virksomheder mod betaling som en del af Eksportrådets standardservices. Samtidigt planlægger og afholder ambassaden også mange bredere eksportfremmende aktiviteter, der skal gøre det lettere for danske virksomheder at komme ind på markederne i Vestafrika (Udenrigsministeriet, 2015a). De services, som ambassaden foretager mod betaling for danske virksomheder, er fastsat efter Eksportrådets timetakst.⁶ Sammenlignet med priser for lignende services foretaget af konsulentfirmaer fra den private sektor er Eksportrådets timetakst yderst konkurrencedygtig. Derudover giver Eksportrådet også rabat til små og mellemstore virksomheder gennem sine eksportstartsprogrammer (Udenrigsministeriet, 2015b). Typiske betalingservices er markedsanalyser og partneridentifikationer. På trods af, at virksomhederne betaler for services, kan de services, som ambassaden udbyder, godt anses som subsidieret, da omkostningerne for virksomhederne havde været langt højere, hvis de selv skulle indhente informationen eller betale private konsulentvirksomheder for det. Derfor kan Eksportrådets betalingservices også betragtes som eksportfremmende aktiviteter.

Endelig har ambassaden siden 2012 været tovholder på Danish Business Forums i både Ghana og Nigeria, hvor virksomheder med tilknytning til Danmark mødes til sparring og networking fire gange om året. Når virksomhederne mødes, planlægger ambassaden et program, der orienterer virksomhederne om forretningsrelaterede, politiske og økonomiske forhold i regionen (Udenrigsministeriet, 2015a).

Tabel 2 nedenfor viser en oversigt over de eksportfremmende aktiviteter, som ambassaden har iværksat siden 2011. Af tabellen fremgår betalingsaktiviteter (kommercielle tilbud/services) såvel som andre former for eksportfremme, som f.eks. handelsdelegationer og ministerbesøg.

Da ambassaden er placeret i Ghana, har den helt naturligt også sit største virke her. Dog er ambassaden også akkrediteret i fem andre vestafrikanske lande og derfor forpligtet til at tjene danske interesser der (Udenrigsministeriet, 2015a). I perioden fra 2007 til 2013 var ambassaden akkrediteret i Guinea, Sierra Leone, Liberia, Elfenbenskysten og Nigeria. Ud over Ghana har ambassaden derfor også promoveret dansk eksport i disse lande, og her har særligt Nigeria og Elfenbenskysten været i fokus.

Sammenlignet med Europa, USA og Asien er Eksportrådets tilstedeværelse i Afrika be-

grænset. Det kan skyldes, at Afrika modsat Europa, USA og Asien ikke er veletablerede markeder for danske eksportører. Afrikanske markeder er derimod nye markeder, der ligeledes deler mange strukturelle og demografiske karakteristika med hinanden. Der kan derfor være store udfordringer ved at sammenligne eksportfremme på et afrikansk marked med eksportfremme på et europæisk marked. Målet her er derfor udelukkende at fokusere på dansk eksportfremme i Afrika. Med skiftet på ambassaden i Ghana i 2011 kan de afrikanske markeder inddeles i to grupper. Ghana og de fem akkrediterede lande udgør en treatmentgruppen, da de efter 2011 har oplevet fokuseret eksportfremme i eksportrådsregi. De resterende afrikanske lande udgør en kontrolgruppe, da de ikke har oplevet nogen treatment i form af fokuseret eksportfremme.

På trods af, at Eksportrådet opererer fra få repræsentationer i Afrika, er ambassaderne i Sydafrika, Kenya, Algeriet, Marokko og Egypten alle en del af Eksportrådet. Disse lande samt deres akkrediteringer bortfalder dermed fra kontrolgruppen, da de også har været udsat for eksportfremme. Dermed består kontrolgruppen af 25 afrikanske lande, der indtil 2013 ikke har været eksportrådsrepræsenteret og udsat for eksportfremme. Fokus er her på linje med andre studier (Lederman o.a., 2010), der undersøger effekten af det arbejde, som eksportfremmende orga-

Tabel 2: Eksportfremmende aktiviteter fra ambassaden i Ghana

Type	Aktiviteter		År		
	Hovedaktivitet	Underaktivitet	2011	2012	2013
Rådgivning	Kommercielle tilbud	Markedsanalyser	1	0	17
		Partneridentifikation	5	2	11
	Kommercielle services	Markedsanalyser	1	0	6
		Partneridentifikation	5	2	4
Repræsentation	Delegationer	Repræsentation med/for virksomheder	0	1	0
Facilitering	GPA for virksomheder	Business forums events	0	4	4

Kilde: den danske ambassade i Accra, Ghana

nisationer foretager sig på repræsentationer verden over. Den uafhængige variabel/treatment i denne undersøgelse er derfor, om Eksportrådet opererer fra en dansk repræsentation i et land eller ej. Tabel 3 nedenfor viser en oversigt over de lande, som indgår i treatment og kontrolgruppen, samt hvilke afrikanske lande der er udeladt fra undersøgelsen.

Hypotese og forventninger

Med det empiriske overblik på plads er det muligt at formulere en hypotese, der skal fungere som analytisk drivkraft i resten af undersøgelsen.

Såfremt eksportfremme har en positiv effekt på dansk eksport, bør man forvente, at eksporten til Ghana og akkrediteringerne (treatmentgruppen) er steget mere end eksporten til lande i kontrolgruppen. Ud fra dette formuleres følgende hypotese:

Dansk eksport til Ghana og akkrediteringerne er steget mere efter 2011 end eksporten til afrikanske lande uden eksportrådsrepræsentation.

Tabel 4 nedenfor viser dansk eksport til landene i treatment- og kontrolgruppe i 2007 og

Tabel 3: Oversigt over afrikanske lande i undersøgelsen

Treatmentgruppe	Kontrolgruppe	Udeladte afrikanske lande
Elfenbenskysten	Benin*	Algeriet
Ghana**	Burkina Faso*	Angola
Guinea	Burundi	Botswana
Liberia	Chad	Cameroun
Nigeria	Den Centralafrikanske Republik	D.D.R. Congo
Sierra Leone	Djibouti	Egypten**
	Ethiopien*	Equatorial Guinea
	Gabon	Kenya**
	Gambia	Lesotho
	Guinea-Bissau	Libyen
	Malawi	Madagaskar
	Mali*	Marokko**
	Mozambique*	Mauretanien
	Niger	Namibia
	Republikken Congo	Somalia
	Rwanda	Swaziland
	Sao Tome og Principe	Sydafrika**
	Senegal	Tunesien
	Sydsudan	
	Sudan	
	Tanzania*	
	Togo	
	Uganda*	
	Zambia	
	Zimbabwe*	
Antal: 6	Antal: 25	Antal: 18

Note: *Indikerer, at der er en dansk ambassade i landet. **Indikerer, at der er en dansk ambassade i landet med Eksportrådsrepræsentation og indtjeningsmål. Lande uden markering er akkrediteret til andre lande.

Tabel 4: Dansk eksport i 2007 og 2013

Grupper	Dansk eksport mio. kr.	
	2007	2013
Treatment	730,5	1285,5
Kontrol	790,7	816,2
Forskel på grupperne	60,2	469,4
Eksport i alt	1521,2	2101,7

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken

2013. Tallene viser, at eksporten til landene i treatmentgruppen er vokset væsentligt mere end eksporten til landene i kontrolgruppen.⁷ Tallene styrker umiddelbart hypotesens forventninger. Dog kræver det en mere dybdegående analyse, før det er muligt at afgøre om dansk eksportfremme i Ghana og de akkrediterede lande har haft en effekt.

Undersøgellesdesign

Som undersøgelsen hidtil har vist, har mange studier været præget af endogenitetsudfordringer – udfordringer, der varierer, alt afhængig af hvordan man vælger at designe sin undersøgelse. De studier, der bedst overkom udfordringerne med kausal simultaneitet og spuriøsitet, var de studier, der brugte paneldata (Munch og Schaur, 2015; Martincus og Carballo, 2008). Undersøgelsen her drager også fordel af at kunne analysere på paneldata, da den følger de samme lande over syv år. Undersøgelsens design følger derfor også en DiD-tankegang på linje med Martincus' og Caballos samt Munchs og Schaur's studier. Dog foregår analysen her ikke på mikroniveau, men på makroniveau, hvilket er på linje med Roses, Ledermans o.a., Van Bergeijks o.a. og Nielsens studier. Da DiD er så central for undersøgelsesdesignet bliver ideen og antagelser bag metoden gennemgået i det følgende.

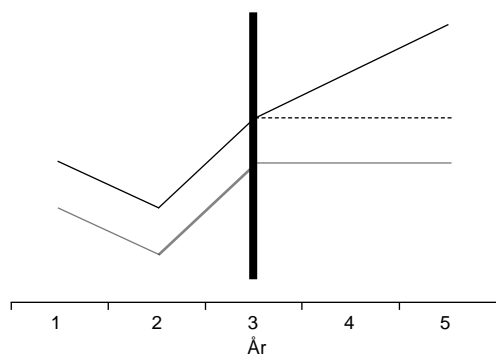
Difference in Difference

DiD er et undersøgelsesdesign, der forsøger at nærme sig den eksperimentelle guldstan-

dard indenfor samfundsvidenskaben ved at følge grupper over tid (Angrist og Pischke, 2009: 227). Først identificeres en treatment-gruppe og dernæst en kontrolgruppe. Treatmentgruppen modtager en treatment, mens kontrolgruppen ikke gør. De to grupper observeres, både før og efter at treatment er indtruffet. Via en interaktionsanalyse kan forskellen i forskellen på de to grupper efter treatment estimeres (Angrist og Pischke, 2009: 227). Dog gælder der for DiD en særlig forudsætning, ud over de gængse forudsætninger, som gælder for almindelig regressionsanalyse, da ideen bag DiD hviler på forudsætningen om parallelle trends. Parallelle trends er overholdt, hvis grupperne op til treatment ikke udvikler sig forskelligt. Dermed ikke ment, at der ikke må være forskel på grupperne. Deres udvikling over tid må bare ikke være forskellig fra hinanden. Er den det, er der højst sandsynligt endogene relationer mellem de to grupper og dermed variable, som der ikke kan tages højde for (Angrist og Pischke, 2009: 227). Figur 1 viser et forløb, hvor parallelle trends er overholdt. Figuren viser ligeledes, at selvom der er forskel på grupperne, følger de den samme udvikling op til treatment. Parallelle trends og studiet af grupperne over flere perioder er netop det, der fortæller os, om treatment har en effekt.

Hvis parallelle trends er overholdt for undersøgelsens to grupper, betyder det, at der ikke er forskel på udviklingen for Ghana og akkrediteringerne og de afrikanske lande, hvor

Figur 1: DiD-forløb



Note: Den lodrette sorte linje i år 3 indikerer, at treatment indtræffer. Treatmentgruppen illustreret ved, at den sorte linje vokser forsat i år 4 og 5, mens kontrolgruppens udvikling er konstant. Treatmenteffekten er afstanden mellem den sorte linje og den vandrette stiplede linje, efter at treatment er indtruffet.

Eksportrådet ikke har været repræsenteret. Nedenfor præsenteres den matematiske notation for DiD. Som det fremgår af tabellen, er DiD-estimatoren en interaktion mellem tid og treatment.

Undersøgelsens analyseperiode løber fra 2007 til 2013.⁸ 2011 markerer året, hvor treatment sker, da eksportrådsarbejdet på ambassaden begynder her. Da akkrediteringerne mellem de danske ambassader i Afrika skifter fra tid til anden, er det ikke muligt at følge grupperne længere end til 2013, da ambassaden i Ghana i 2014 fik ændret sine akkrediteringer⁹ (Udenrigsministeriet, 2015a). Derfor er det kun mu-

ligt at følge grupperne i tre år efter treatment – 2011, 2012 og 2013. I de tre år bør en effekt af treatment kunne observeres.

Fra hypoteser til målinger

De forskellige studier af eksportfremme har vist, at der også er stor forskel på, hvordan forskellige variable operationaliseres. De fleste studier operationaliserer dog den afhængige variabel på samme måde, som landes eksporttal i kroner og ører. Denne operationalisering er meningsfuld, da ændringer i landes eksporttal afslører, om eksporten øges, falder eller forbliver konstant. Derfor operationaliseres den afhængige variabel (Y) i denne undersøgelse også som danske eksporttal til Afrika i perioden 2007 til 2013 på linje med den eksisterende litteratur. Den uafhængige variabel (X) operationaliseres som eksportfremme fra en dansk ambassade i Afrika, hvor Eksportrådet opererer fra, på linje med tidligere studier (Lederman o.a., 2010). Endeligt indgår der også forskellige kontrolvariable (Z) i analysen, der empirisk har haft indflydelse på international handel og eksport. I det følgende præsenteres de forskellige variable kort.

Om Y – Danske eksporttal i kroner og øre

Danske eksporttal til Afrika for perioden 2007-2013 er tilgængelige i Statistikbanken under Danmarks Statistik (DST). DST opdeler eksport til udlandet på varer og tjenester,¹⁰ og den statistik, der hentes fra Statistikbanken, er derfor opdelt på samme måde. Undersøgelsen medtager kun handel med

Table 5: Notation for DiD

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{Tid}_t + \beta_2 \text{Treatment}_i + \beta_3 \text{Tid}_t * \text{Treatment}_i$$

Tid/År 2011 og efter t (0,1)

Treatment/Ghana og sideakkrediteringer i (0,1)

Treatment/Tid	Før 2011	2011 og efter
Kontrol (Afrikanske lande uden Eksportrådet)	α	$\alpha + \beta_1$
Treatment (Ghana og sideakkrediteringer)	$\alpha + \beta_2$	$\alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$

Effekten af treatment eller DiD-estimatoren er β_3

varer, da statistikkerne for tjenester opgøres anderledes og på et andet niveau (Danmarks Statistik, 2015). Da undersøgelsen ikke medtager tjenester og dermed al udenrigshandel, er der risiko for at underestimere effekten af eksportfremme. Da det ikke er muligt at medtage tjenester, må risikoen for underestimering blot accepteres og holdes for øje, når undersøgelsens resultater analyseres. Vareeksporten, som medtages, er hos DST opgjort i 1.000 danske kroner.

Om X – Eksportrådet i Ghana

Undersøgelsen fokuserer på Eksportrådets eksportfremme på danske repræsentationer i udlandet. Analysen foregår derfor på makroniveau, da den ikke kan identificere ændringer i eksporttal på virksomhedsniveau. Man kan argumentere for, at en analyse på mikroniveau havde været bedre, da detaljeringsgraden havde været højere. På makroniveau er det ikke muligt at se, om de enkelte virksomheder ændrer adfærd, såfremt deres eksport øges. Eksempelvis kunne det tænkes, at flere danske virksomheder konkurrerer på de samme markeder. Hvis en dansk virksomhed på grund af støtte fra Eksportrådet fortrænger en anden etableret dansk virksomhed fra et afrikansk marked, vil man på makroniveau ikke kunne se nogen forskel, da øget eksport fra den ene virksomhed udlignes af faldende eksport fra den anden virksomhed. På mikroniveau havde det været muligt at identificere, om eksporten for virksomheder, der modtog assistance fra eksporten voksede, dvs. om eksportfremmen havde en effekt. Dog er det ikke muligt at få data på mikroniveau, hvorfor undersøgelsen foregår på makroniveau. På den anden side kan man også argumentere for, at afrikanske markeder er så ukendte for mange danske virksomheder, at sandsynligheden for, at nye virksomheder udkonkurrerer andre virksomheder, er begrænset. Derfor vil tilgangen af nye virksomheder formentlig ikke overstige en mulig afgang af andre danske virksomheder. Med andre ord vil det være muligt at se en stigning i eks-

porten på makroniveau, hvis eksportfremmen fra ambassaden i Ghana har en effekt. I den statistiske model er den uafhængige variabel operationaliseret som en dummyvariabel.¹¹ Er udfaldet 1, er et land en del af treatment-gruppen, mens hvis udfaldet er 0, er landet en del af kontrolgruppen. Treatmentvariabel(e) skabes gennem en interaktion mellem den uafhængige variabel og dummyvariable for årene 2011-2013.

En markant udfordring ved operationaliseringen af den uafhængige variabel/treatment, der er værd at bemærke, er risikoen for selektionsbias. Havde undersøgelsen været et eksperiment, ville allokeringen af, hvem der skulle have treatment, og hvem der ikke skulle, bero på tilfældighed (Druckman o.a., 2011: 21). Placeringen af danske repræsentationer med forbindelse til Eksportrådet i Afrika er dog ikke tilfældig. Formentlig ligger der derimod en hel del overvejelser bag at lade en ambassade starte på at fremme dansk eksport i eksportrådsregi. Derfor var det nok heller ikke tilfældigt, at man fra Udenrigsministeriets side valgte at gøre Ghana til en eksportrådsambassade med indtjeningsmål og eksportfremmende forpligtelser. Her opstår selektionsproblemet, da der muligvis er noget helt særegent ved Ghana, der gør, at Eksportrådet investerer sine kræfter her. Designet forsøger at imødekomme problemet ved at følge grupperne op til treatment. Derfor er parallelle trends op til treatment en yderst vigtig forudsætning. For hvis grupperne udvikler sig ens op til treatment, kan man med større sandsynlighed udelukke, at der skulle være noget særegent ved Ghana, som undersøgelsen ikke tager højde for. Undersøgelsens design kunne forbedres igennem matching på linje med andre studier, der bruger DiD-estimation (Martincus og Carballo, 2008; Munch og Schaur, 2015). Via matching kunne man parre observationer fra treatment- og kontrolgruppen, der matcher hinanden på forskellige parametre. Matching er dog en datatung metode (Heinrich o.a., 2010: 20), der som

oftest kræver mange observationer, før man meningsfuldt kan matche dem. Undersøgelsens grupper er forholdsvis små og udgør tilsammen kun 31 lande, og af den grund er det begrænset, hvad matching ville kunne bidrage med. Alt i alt er de udfordringer, som undersøgelsen står overfor, udfordringer, som er svære at håndtere, og som det i sidste ende er vigtigt at holde sig for øje i tolkningen af

resultaterne, hvad tidligere lignende studier også har gjort.

Om Z – Andre variable med betydning for eksport

Undersøgelsen inddrager også kontrolvariable, der kan være determinerende for international handel. Det skyldes, at kontrolvariable kan være nyttige, uanset om treatment har en effekt eller ej. Hvis treatment har en effekt,

Tabel 6: Kontrolvariable

Variabel	Kilde	Variabelbeskrivelse
BNPVækst	Verdensbankens databank	<i>BNPVækst</i> beskriver, hvor meget et lands økonomi vokser hen over et år. Variablen fungerer som en indikator for fremadstormende markeder. Markeder i stor vækst er typisk interessante for eksportører, da der er gode muligheder for at få afsat varer. Der forventes en positiv sammenhæng mellem vækst i BNP og eksport. Variablen er opgjort i procent.
Befolkning	Verdensbankens databank	<i>Befolkning</i> fungerer som en indikator for et lands størrelse. Lande med store populationer vil typisk også have en større købekraft og kan derfor være af interesse for eksportører. Variablen er numerisk.
Handel	Verdensbankens databank	<i>Handel</i> er en variabel, der beskriver, hvor meget et land handler opgjort i procent i forhold til dets BNP. Der forventes en positiv sammenhæng mellem variabelen og eksport. Variablen er opgjort i procent.
Told	Verdensbankens databank	<i>Told</i> er en variabel, der indikerer toldniveauet i et land beregnet i procent på baggrund af et gennemsnit af told og afgifter i et land. Hvis et land har meget told, vil det være dyrere at handle med landet, og eksportører vil derfor have større omkostninger ved at handle med landet. Der forventes en negativ sammenhæng mellem told og eksport. Variablen er opgjort i procent.
Importomkostninger	Verdensbankens databank	<i>Importomkostninger</i> indikerer de omkostninger, der er ved at importere i et land. Dette måles i, hvad det koster i USD at importere en container. Der forventes en negativ sammenhæng mellem variabelen og eksport. Variablen er numerisk.
Repræsentation	Research-fremstillet	Repræsentation beskriver, om der har været en dansk ambassade i et land i perioden 2007-2013. Variablen inddrages her for at kontrollere, om ambassader også kan fungere som katalysatorer for øget eksport. Der forventes en positiv sammenhæng mellem ambassader og eksport. Variablen er en dummyvariabel.
Indlandsstat	Research-fremstillet	Indlandsstater beskriver om et land er afskåret fra adgang til havet. Da megen transport foregår via shipping, vil lande uden adgang til havet have flere omkostninger ved at handle med andre lande på grund af øgede udgifter til transport. Der forventes derfor en negativ sammenhæng mellem variabelen og eksport. Variablen er en dummyvariabel.
Skrøbelig stat	Fund For Peaces databank	<i>Skrøbelig stat</i> er en indekseret variabel, der beskriver politiske og humanitære forhold i et land. Indekset består af 12 forskellige indikatorer fra demokratisk klima, overholdelse af menneskerettigheder, sikkerhedssituation til flygtningestrømme og udviklingsmål mv. Jo højere score på indekset, jo mere skrøbelig er en stat. Der forventes en negativ sammenhæng mellem skrøbelig stater og eksport. For mere information om indekset henvises der til Fund For Peace.

bør det undersøges, om effekten stadig gør sig gældende, når kontrolvariablene introduceres. Derudover kan kontrolvariablene også være brugbare, hvis treatment ikke har nogen effekt. I så fald kan kontrolvariable give et praj om, hvilke andre faktorer der kan forklare variationen i dansk eksport. Da undersøgelsen fokuserer på Afrika, kan de politiske og humanitære forhold i et land også være relevante at have for øje, da strukturelle chok som borgerkrig og humanitære kriser kan være med til at destabilisere et marked (Miguel o.a., 2004). Derfor inddrager undersøgelsen en variabel, der kontrollerer for dette.

Data for de fleste kontrolvariable er hentet fra Verdensbankens databank. Kontrolvariablen for politiske og humanitære forhold er hentet fra Fund For Peaces databank, mens variablene *Indlandsstat* og *Repræsentation* er fremstillet via selvstændig research.

Undersøgelsens variable

Tabel 7 beskriver deskriptive mål for alle undersøgelsens variable. Undersøgelsen in-

deholder i alt 217 observationer, da 31 lande følges over 7 år.

Resultater

Tabel 8 nedenfor viser undersøgelsens resultater. Tabellen præsenterer tre modeller. I model 1 testes DiD-estimatet mellem undersøgelsens afhængige og uafhængige variabel isoleret. Model 2 inddrager kontrolvariable i analysen, mens model 3 kun inkluderer variable med effekt. Forudsætningen om parallelle trends er overholdt.¹²

Model 1 viser en positiv signifikant korrelation mellem alle DiD-estimerne og dansk eksport. Desuden er koefficienten for DiD-estimatet for eksporten i 2013 større end koefficienterne for 2011 og 2012 og endeligt også signifikant. Resultaterne i model 1 bekræfter derfor umiddelbart undersøgelsens hypotese. Dansk eksport til Ghana og akkrediteringerne er ifølge model 1 vokset mere end eksporten til de andre afrikanske lande i kontrolgruppen.

Tabel 7: Deskriptive mål for variable

Variable	N	Gennemsnit	Standard-afvigelse	Minimum	Maksimum	Enhed
Eksport	217	54254	122454	0	931549	Kr. (1.000)
Treatment2011	217	0,028	0,164	0	1	Dummy
Treatment2012	217	0,028	0,164	0	1	Dummy
Treatment2013	217	0,028	0,164	0	1	Dummy
Ghanaakkrediteringer	217	0,194	0,396	0	1	Dummy
Importomkostninger	217	2,684	1887	0	9285	USD
BNPVækst	217	4,906	6,345	-48,983	24,398	Procent
Handel	217	59,674	33,872	0	179	Procent
Told	217	7,335	6,992	0	20,58	Procent
Befolkning	217	20.100.000	30.700.000	163.390	174.000.000	Indbyggere
Repræsentation	217	0,290	0,455	0	1	Dummy
Indlandsstat	217	0,419	0,495	0	1	Dummy
Skrøbelig stat	217	91,1	12,2	61,9	114	Indeks
År 2011	217	0,145	0,351	0	1	Dummy
År 2012	217	0,145	0,351	0	1	Dummy
År 2013	217	0,145	0,351	0	1	Dummy

Tabel 8: Resultater

Variable	Model 1		Model 2		Model 3	
Afhængig variabel	Eksport					
Treatment2011	157482**	(47586)	63840**	(26226)	75227***	(14149)
Treatment2012	152357**	(47586)	73646**	(26332)	76403***	(14263)
Treatment2013	173363***	(47586)	93028***	(26277)	85465***	(15509)
Ghanaakkrediteringer			18363	(13026)		
Importomkostninger			1,025	(2,419)		
BNPvækst			-1335**	(581)	-1141**	(546)
Handel			-0,69	(119)		
Told			-1804**	(588)	-1462**	(554)
Befolkning			0,0036***	(0,0001)	0,0036***	(0,0003)
Repræsentation			-54401***	(8505)	-53856***	(5492)
Indlandsstat			16308	(9198)		
Skrøbelig stat			-2059***	(369)	-1687***	(266)
År 2011			-1446	(11503)		
År 2012			-8091	(11801)		
År 2013			-20461	(13924)		
Antal observationer		217		217		217
Justeret R ²		0,133		0,825		0,830
F-værdi		10,86		68,90		127,28

Note: *Signifikansniveau <0,1 **Signifikansniveau <0,05 ***Signifikansniveau <0,01 Standardfejl i parentes.

Model 2 introducerer kontrolvariable og viser en forsat positiv signifikant korrelation mellem alle DiD-estimerne og dansk eksport. Dog halveres koefficienterne her, hvilket tyder på, at andre variable også forklarer noget af variationen i dansk eksport til Afrika. Estimerne er dog stadig positive og signifikante og kan derfor stadig godt siges at have en statistisk effekt. *Told*, *Befolkning*, *BNP-vækst*, *Repræsentation* og *Skrøbelig stat* er signifikante på 0,05 niveau. Koefficienterne for *Told*, *Befolkning* og *Skrøbelig stat* bekræfter også den forventede retning, da *Told* og *Skrøbelig stat* stimulerer eksporten negativt, mens *Befolkning* stimulerer den positivt. *BNP-vækst* og *Repræsentation* stimulerer derimod eksporten negativt mod det forventede. Det viser blandt andet, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem markeder med høje vækstrater og dansk eksport.¹³ Derudover viser det også, at afrikanske lande med

en dansk ambassade i perioden 2007 til 2013 i gennemsnit ikke har oplevet nogen stigning i dansk eksport. At det forholder sig sådan, kan der være flere forklaringer på. For det første stiller resultatet spørgsmålstegn ved andre studier (Rose, 2007; Nielsen, 2012), som antager, at ambassader generelt kan anses som eksportfremmende enheder. Ikke nok med, at koefficienten her er negativ og dermed imod, hvad man kunne forvente, så er den også signifikant. Det tyder på, at det ikke blot er effekten af eksportfremmen fra en ambassade, der ikke kan måles, men at ambassaderne måske slet ikke foretager sig nogle former for eksportfremme. Resultatet kan være et tegn på, at eksportfremme i Danmark efter 2001 foregår via Eksportrådet og på de repræsentationer, hvor Eksportrådet befinder sig. Hvis det er sandt, styrker det undersøgelsens treatment, da det indikerer, at der ikke er foretaget effektiv eksportfremme andre

steder end i Ghana og akkrediteringerne fra 2007 til 2013.

Model 3 udelader alle insignifikante variable og medtager derfor kun DiD-estimerne, *BNP-vækst*, *Told*, *Befolkning*, *Repræsentation* og *Skrøbelig stat*. Koefficienterne for alle medtagne variable ændrer sig marginalt, men modellens forklaringskraft forbedres derimod, da det justerede R^2 stiger, da unødige insignifikante variable udelades fra modellen (Agresti og Finlay, 2009: 333). Resultaterne fra model 3 bekræfter resultaterne fra model 1 og 2. På trods af indflydelse fra kontrolvariablene er DiD-estimerne stadig signifikante, positive og voksende. Det bekræfter dermed undersøgelsens hypotese. Men viser resultaterne i så fald, at eksportfremmen på ambassaden i Ghana har haft en effekt? Spørgsmålet er svært at svare på, da flere forbehold skal tages, før konklusionen kan drages. Man kan dog sige, at Danmark statistisk set i gennemsnit har eksporteret til Ghana og akkrediteringerne for 77,7 mio. kroner mere pr. land i 2011, 73,7 mio. kroner i 2012 og 84,3 mio. kroner i 2013. Med andre ord indikerer resultaterne, at dansk eksport til Ghana og akkrediteringer har fået et boost i 2011, da ambassaden i Ghana blev en del af Eksportrådet.

Jagten på effekten af eksportfremme

Undersøgelsen har nu vist, at eksporten til Ghana og akkrediteringer er vokset væsentligt, efter at ambassaden i Ghana blev koblet på Eksportrådet. Det er fristende at konkludere, at Eksportrådets arbejde i Ghana er årsagen til, at eksporten er vokset så markant her. Drog man den konklusion, kunne man dernæst kaste sig ud i at vurdere, om Eksportrådets etablering i Ghana har kunnet betale sig. Hvor mange penge har Eksportrådet i Ghana modtaget, kontra hvad har de genereret? Hvad er velfærdsgevinsterne ved øget eksport, og overstiger de forvridningseffekterne ved offentligt finansieret eksportfremme? Alle disse spørgsmål står i kø for at blive

besvaret. Problemet er dog bare, at undersøgelsen ikke kan sætte kausalt lighedstegn mellem den øgede eksport og Eksportrådets arbejde i Ghana. På trods af, at undersøgelsen forsøger at designe sig ud af de største udfordringer, er der stadig ubekendte, som der ikke tages højde for. Udfordringer som selektionsbias og manglende dybde i analyser på makroniveau lurer fortsat i kulissen. Det virker derfor overflødigt at spørge: Hvordan optimeres måden at estimere effekten af eksportfremme? For uanset hvordan det gøres, vil der sandsynligvis altid være store udfordringer, som man kæmper med at eliminere. Som undersøgelsen allerede har redegjort for, er der både akademisk litteratur såvel som målinger bestilt af Eksportrådet selv, der forsøger at estimere effekten af eksportfremme. Alle kredser de om det samme spørgsmål: Hvad er effekten af eksportfremme? Og hvad er den i kroner og øre? Derfor bør man måske i virkeligheden diskutere, hvor trangen til at estimere effekten af eksportfremme stammer fra?

Politisk jagt efter effekter

Som en del af det offentlige er Udenrigsministeriet og Eksportrådet finansieret af offentlige midler (Finansministeriet, 2015). Derfor skal Eksportrådet stå på mål for det samme som andre offentlige institutioner og retfærdiggøre, at skatteborgerne får noget for de penge, som rulles ud på finansloven hvert år. Da Eksportrådet arbejder for at skabe øget vækst og beskæftigelse gennem øget eksport (Udenrigsministeriet, 2015b), bør man derfor også kunne vise, at eksporten stiger. Med andre ord er der et politisk pres for at vise, at Eksportrådet gør en forskel, når der år efter år afsættes hundreder af millioner på finansloven til dansk eksportfremme (Finansministeriet, 2015).

Noget, som ydermere kan være med til at intensivere jagten på effekter, er Eksportrådets formål. Modsat resten af Udenrigsministeriet, hvis formål hører til på den internationale

scene, eksempelvis Danidas formål om at bekæmpe fattigdom på verdensplan, så hører Eksportrådets formål om at arbejde for vækst og beskæftigelse i Danmark til på den nationale scene. Af den grund er der også større sandsynlighed for, at Eksportrådets arbejde kan blive en del af den nationalpolitiske debat og ikke blot være et udenrigspolitisk anliggende. Siden finanskrisen i 2008 har størstedelen af verdens lande haft fokus på vækst og beskæftigelse. Regeringer verden over har været underlagt samme dogme og har sat alt ind på at få gang i hjulene og skabe vækst og beskæftigelse. Det dogme har også været dominerende i Danmark og kan også have været med til at fremmane en effektdagsorden. Skiftende regeringer har alle haft interesse i at vise, at de gjorde, hvad de kunne for at fremme væksten – så hvorfor ikke også vise, at Udenrigsministeriet skaber arbejdspladser til Danmark gennem øget eksport? Selvom Eksportrådet er etableret i 2001, begyndte man først at foretage effektmålinger af eksportfremme i 2008 efter finanskrisen. Det kan muligvis være et tilfælde. Ikke desto mindre er det dog interessant, at der skulle gå syv år, før man i kølvandet på finanskrisen begyndte at foretage effektmålinger af Eksportrådets virke.

En tredje faktor, der kan forklare, hvorfor lande verden over jagter effekterne af eksportfremme, er det internationale spil om magt og anseelse. Spillets regler i det internationale samfund er anderledes i dag end for tyve år siden (Marcussen, 2012: 34-36). Verden er i dag langt mere globaliseret, og landenes økonomier er filtret sammen og afhængige af hinanden som aldrig før. Derfor har spillet om magt også ændret karakter, og betydningen af økonomiske kapaciteter vokser. Magt måles ikke længere kun ud fra forsvarsbudgetternes størrelse. Fænomener indenfor international økonomi er også begyndt at spille en større rolle i magtkampen i det internationale samfund (Keohane, 1989: 8-9), og i den kamp har eksportfremme og

jagten på andele på nye markeder også noget at sige. Her er Afrika et godt eksempel, da en ny kold krig mellem verdens stor- og supermagter udspiller sig her (Campbell, 2008: 90). Mange afrikanske markeder boomer med tårnhøje vækstrater, store middelklasser med købekraft vokser kraftigt i mange afrikanske lande, og flere og flere gennemgribende infrastrukturprojekter sendes i udbud. USA, Kina og Europa slås derfor om, hvem der først kan sikre sig den største bid af kagen. Kampen om markedsandele kan være med til at skabe en effektdagsorden, for hvis man kan måle effekten af eksportfremme, kan man også se, hvem der bedst hjælper sine virksomheder ind på nye markeder, og dermed hvem der er foran hvem.

Organisatorisk jagt efter effekter

Skønt jagten på effekten af eksportfremme kan startes af verden omkring Eksportrådet, så kan ønsket om at vise, at man er sit arbejde værd i kroner og øre også komme indefra. For det første kan jagten på organisatorisk legitimitet være med til at forklare, hvorfor Eksportrådet ønsker at understrege, at deres arbejde gør en forskel (Suchman, 1995: 574). Med sin etablering i 2001 er Eksportrådet en ny afdeling sammenlignet med nogle af de ældre underafdelinger og kontorer i Udenrigsministeriet. Andre suborganisationer som Danida har været en del af ministeriet i årtier, og kontorer under Danida har derfor heller ikke brug for at legitimere deres eksistens som en ny organisation. Eksportrådet derimod har måske haft brug for vise overfor resten af Udenrigsministeriet, at man leverede det, som man var sat i verden for. Det kan derfor have været med til at puste til effektdagsordnen.

Organisationskulturen (Grøn og Hansen, 2011a: 77-9) i Eksportrådet kan også være med til at skabe et øget fokus på effekter. Store dele af Eksportrådet styres efter en målkultur, da alle repræsentationer under Eksportrådet opererer med indtjeningsmål

om, hvor mange penge de skal tjene ind inden årets udgang. Penge, der tjenes ved at udføre kommercielle eksportfremmende opgaver for danske virksomheder. Målkulturen er meget determinerende for repræsentationernes arbejde, da den er incitamentstyret. Hvis man overstiger sit indtjeningsmål, belønnes man, mens man straffes, hvis man ikke gør. Meget af det arbejde, der foregår ude på repræsentationerne, tager derfor sit udspring i indtjeningskulturen. Mange former for opgaver og støtte til danske virksomheder kvantificeres og opgøres i kroner og øre ud fra timetaksten. Derfor er der ikke lang vej fra at opgøre eksportfremme på mikroniveau i kroner og øre til også at gøre det på makroniveau. Indtjeningskulturen i Eksportrådet kan derfor også virke katalyserende for effektdagsordenen.

Endeligt kan effektdagsordenen også være en evalueringsstandard, som Eksportrådet har adopteret fra andre eksportfremmende organisationer. Succesfulde »organisationsopskrifter« siges at rejse på tværs af landegrænser. Er »opskrifterne« først blevet anset som succesfulde et sted, vil andre organisationer adoptere dem for også at blive betragtet som succesfulde (Grøn og Hansen, 2011b: 141-2). Hvis organisationer i udlandet har haft succes med at estimere effekterne af eksportfremme, kan Eksportrådet være hoppet med på effektvognen for også at fremstå succesfuld i omverdens øjne. Som undersøgelsen har vist, er der gennemført flere internationale studier af eksportfremme, i årene før Eksportrådet selv begyndte at foretage effektmålinger (Rose, 2007; Martincus og Carballo, 2008). Det er derfor ikke usandsynligt, at Eksportrådet kan have hentet inspiration udefra, da man skulle til at estimere effekten af eksportfremme herhjemme.

I al fald kan jagten på effekter både motiveres politisk og organisatorisk. Uanset hvordan den motiveres, er den et udtryk for en forstærket kvantificeringen af det kommercielle

diplomati og eksportfremmen, som både ses i Danmark og i udlandet.

Eksportfremme i Afrika før, nu og fremtiden

Undersøgelsen havde til formål at svare på, om dansk eksportfremme i Afrika har haft en effekt. Gennem en statistisk DiD-analyse har undersøgelsen leveret resultater, der peger på, at Danmarks eksport til Ghana og akkrediteringerne er steget markant siden 2011. Yderligere har undersøgelsen vist, at der i årene op til 2011 ikke var markant forskel i eksporten til Ghana og akkrediteringerne og andre afrikanske lande.¹⁴ Meget tyder derfor på, at Danmarks salg til Vestafrika har fået et boost, da Eksportrådet begyndte at fremme dansk eksport fra den danske ambassade i Accra, Ghana. Undersøgelsen lægger sig i slipstrømmen af andre studier fra den akademiske verden, der også søger at udlede en statistisk effekt af eksportfremme. Der er både fordele og ulemper ved at undersøge eksportfremme gennem statistisk modellering, hvilket denne undersøgelse også har forsøgt at skildre og diskutere. Når ulemperne tages i betragtning, er det derfor vanskeligt entydigt at afgøre, hvor stor en del af den øgede eksport, der skyldes eksportfremmen fra den danske ambassade i Accra.

Endelig har undersøgelsen forsøgt at give nogle bud på, hvorfor den kvantificerede effektdagsorden er så dominerende, som den er. Både i ind- og udland er der en tendens til, at man forsøger at omregne effekterne af eksportfremme til kroner og øre. En tendens, der både kan skabes af den politiske omverden omkring organisationer som Eksportrådet, men som også kan skabes af Eksportrådet selv. Hvorom alting er, så er Eksportrådets arbejde i Ghana langt fra det sidste, vi har set til dansk eksportfremme i Afrika. Mange afrikanske markeder boomer forsat, og flere og flere danske virksomheder får mod på at prøve kræfter med det afrikanske kontinent. Eksportrådet vil forsat være til stede på kon-

inentet til at hjælpe virksomhederne ud over rampen. Om det lykkes, hvor meget det genererer i øgede eksport, og hvordan det i det hele taget skal måles, er derimod noget, som forsat vil være til debat.

Noter

1. I den akademiske litteratur betegnes de to analyseniveauer som firm og plant level. Mikroniveau svarer til firm level, mens makroniveau svarer til plant level.
2. Tyngdekraftsmodellen er en direkte oversættelse af *The Gravity Model/Equation*. Tyngdekraftsmodellen er en økonometrisk ligning, der forklarer variationer i internationale handel. Ligningen henter inspiration fra tyngdelovens begreber om masse og afstand (Rose, 2007: 26). Landes størrelse, deres grænsedelinger, afstanden i mellem dem samt andre faktorer er determinerende for, hvor meget de handler med hinanden. For mere information omkring tyngdekraftsmodellen henvises der til James E. Andersons og Eric van Wincoops studie fra 2003 (Anderson og Van Wincoop, 2003).
3. Matching er en statistisk metode, hvor observationer fra forskellige grupper, der ligner hinanden på forskellige udvalgte parametre, matches med hinanden. For mere information omkring matching henvises der til Carolyn Heinrichs o.a. studie. (Heinrich o.a., 2010).
4. Det øgede fokus på kommercielt samarbejde fremgår af Udenrigsministeriets landepolitik fra 2014 mellem Ghana og Danmark (Udenrigsministeriet, 2014a: 5).
5. De tre kategorier er oversat fra Olivier Narays tre kategorier: Facilitation, Advisory and Representation (Naray, 2011: 136-9).
6. Eksportrådets timetakst var pr. 1. januar 2015 945,-DKK (Udenrigsministeriet, 2015a)
7. Stigningen i eksporten til de afrikanske lande i treatmentgruppen er markant i forhold til landene i kontrolgruppen. Dog er eksporten på 1285,5 mio. kr. til treatmentgruppen begrænset set i forhold til dansk eksport af varer generelt, der samlet set var på 619,9 mia. kr. i 2013 (Danmarks Statistik, 2015).
8. Eksporttal opgjort pr. land er ikke tilgængelig før 2007. Derfor har det ikke været muligt at inddrage flere år i analysen op til 2011.
9. I 2014 blev Togo akkrediteret til ambassaden i

Ghana, mens Nigeria fik sin egen ambassade og handelskonsulat.

10. Tjenester eller tjenesteydelser er produkter på et marked, som ikke kan opgøres som varer, dvs. produkter af immateriel karakter som f.eks. services. For mere information se Danmarks Statistik (Danmarks Statistik, 2015)
11. Variablen hedder *Ghanaakkrediteringer* igennem undersøgelsen.
12. Alle forudsætninger for Ordinary Least Square (OLS) regression og DiD er blevet testet. Alle forudsætninger er overholdt eller delvist overholdt. De delvist overholdte forudsætninger øger usikkerheden på variablenes standardfejl. Model 3 anvender panelkorrigerede standardfejl for at håndtere delvist overholdte forudsætninger for OLS. For mere information omkring forudsætningstest for OLS og DiD henvises der til undersøgelsens appendiks. Appendiks kan fås på opfordring.
13. Mange af landene med høje vækstrater kan være underudviklede, hvilket kan være grunden til, at der ikke skal meget til, førend at de oplever stor vækst.
14. Se Appendiks for en mere dybdegående beskrivelse af testen af parallelle trends. Appendiks kan fås på opfordring.

Litteraturliste

- Anderson, J.E. og E. van Wincoop (2003), »Gravity with Gravititas: A Solution to the Border Puzzle«, *American Economic Review*, 93(1): 170-92.
- Angrist, J.D. og J.S. Pischke (2009), *Mostly Harmless Econometrics. An Empiricist's Companion*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Agresti, A. og B. Finlay (2009), *Statistical Methods for the Social Sciences*, 4.udgave. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Akerlof, G.A. (1970), »The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism«, *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3): 488-500.
- Beck, N. og J.N. Katz (1995), »What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data«, *American Political Science Review*, 89(3): 634-47.
- Campbell, H. (2008), »China in Africa. Challenging global US hegemony«, *Third World Quarterly*, 29(1): 89-105.
- Damvad (2010), »Effekter af fælles eksportfremstød i 2008 og 2009«, Damvad, Juni.
- Damvad (2012), »Effekter af fælles eksportfremstød gennemført i 2010-2012«, Damvad, September.

- Danmarks Statistik (2015), »Statistikbanken«, www.statistikbanken.dk, 27. april 2015.
- Druckman, J.N., D.P. Green, J.H. Kuklinski og A. Lupia (2011), »Experimentation in Political Science«, i J.N. Druckman, D.N. Green, J.H. Kuklinski, og A. Lupia, red., *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-17.
- Finansministeriet (2015), »Finanslov for finansåret 2015«, § 6: Udenrigsministeriet. København: Finansministeriet.
- Folketingets Finansudvalg (2008), Journalnr. 73.B.140., 10. juni.
- Grøn, C.H. og H.F. Hansen (2011a), »Organisationers indre liv i et normperspektiv«, i A. Berg-Sørensen, C.F. Grøn og H.F. Hansen, red., *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 75-103.
- Grøn, C.H. og H.F. Hansen (2011b), »Organisationer og omgivelser i et normperspektiv«, i A. Berg-Sørensen, C.F. Grøn og H.F. Hansen, red., *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 125-53.
- Heinrich, C., A. Maffioli og G. Vasquez (2010), »A Primer for Applying Propensity-Score Matching«, *Inter-American Development Bank*: 1-59.
- Keohane, R.O. (1989), »Neoliberal Institutionalism: A perspective on World Politics«, i R.O. Keohane, red., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, pp. 1-21.
- Lederman, D., M. Olarreaga og L. Payton (2010), »Export Promotion Agencies: Do they work?«, *Journal of Development Economics*, 91(2): 257-65.
- Marcussen, M. (2012), *International forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Martincus, C.V. og J. Carballo (2008), »Is export promotion effective in developing countries? Firm-level evidence on the intensive and the extensive margins of exports«, *Journal of International Economics*, 76(1): 89-106.
- Miguel, E., S. Satyanath og E. Sergenti (2004), »Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach«, *Journal of Political Economy*, 112(4): 725-53.
- Munch, J.R. Munch og G. Schaur (2015), »The Effect of Trade Promotion on Firm-Level Performance«, *unpublished paper*.
- Naray, O. (2011), »Commercial Diplomats in the Context of International Business«, *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1): 121-48.
- Nielsen, S.L. (2012), »The Danish Foreign Service Does Export Promotion Lead to Higher Exports?«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 150: 42-71.
- Rambøll (2008), »Effektmåling af fælles eksportfremstød«, Rambøll, Maj.
- Rose, A.K. (2007), »The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies as Export Promotion«, *The World Economy*, 30(1): 22-38.
- Suchman, M.C. (1995), »Managing Legitimacy: Strategic Institutional Approaches«, *The Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Udenrigsministeriet (2014a), »Country Policy Paper – Denmark in Ghana 2014-2018«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2014b), »Government Strategy on Export Promotion and Economic Diplomacy«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2015a), »Ghana i Danmark«, <http://ghana.um.dk>, 27. april.
- Udenrigsministeriet (2015b), »Eksportrådet«, <http://um.dk/da/eksportraadet/>, 27. april.
- Van Bergeijk, P.A.G., H.L.F. de Groot og M. Yakop (2011), »The Economic Effectiveness of Diplomatic Representation An Economic Analysis of its Contribution to Bilateral Trade«, *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1): 101-20.