

## Inledning och sammanfattning

Exportutredningen har arbetat mellan september 2007 och september 2008 med att undersöka utvecklingen av Sveriges exportmarknadsandelar och de offentliga insatserna för att främja svenska företags export och internationalisering. Utredningen ger följande rekommendationer gällande offentliga insatser för att stärka svenska företags internationella konkurrenskraft.

- Den viktigaste basen för framgångsrik tillväxt på internationella marknader är ett gott företagsklimat. Inget främjande kan kompensera för brister i företagsklimatet. Ett centralt inslag i näringspolitiken är att skapa goda förutsättningar för den forskning och utbildning som är ett nödvändigt villkor för framtida konkurrenskraft.
- Främjandet av svenska företags tillväxt på utländska marknader bör vara integrerat med näringspolitiken. Den svenska ekonomin är i stor utsträckning globaliserad, och främjandet bör ses som den inhemska näringspolitikens internationella dimension. Få långsiktiga näringspolitiska mål kan uppnås om ambitionerna för företagens tillväxt begränsas till den inhemska marknaden.
- Utredningen presenterar tydliga motiv till ett offentligt främjande. Det ska i huvudsak vara behovsstyrt och koncentrerat till växande små och medelstora företag med potential på utländska marknader.
- Utredningen ser anledning till riktade satsningar för att marknadsföra svenska kunskapsområden med konkurrenskraftiga företag på utländska marknader. Insatser skall baseras på geografiska och sektorsmässiga prioriteringar inom ramen för en internationaliseringsstrategi. Prioriteringar ska baseras på ekonomisk analys av företagens komparativa fördelar. Ett permanent Globaliseringsråd bör ges uppgift att skapa strategin över

hur Sverige tar tillvara på möjligheterna i den internationella ekonomin och bäst möter framtida utmaningar. Strategin ska vägleda resursfördelning och samordning mellan statliga aktörer.

En fullständig redogörelse av utredningens förslag återfinns i Kapitel 7. Nedan ges en kortfattad bakgrund till utredningens uppdrag och en sammanfattning av de huvudsakliga slutsatserna från analysen av exportutveckling och internationalisering.

## Bakgrund

Den 5 juli 2007 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att undersöka om Sverige tappat marknadsandelar i varuexporten jämfört med våra konkurrentländer, orsakerna till eventuella förluster av exportmarknadsandelar, utvecklingen av Sveriges bytesförhållande, effekterna av exportutvecklingen på svensk ekonomi och samhällsutveckling, samt vilka åtgärder som är lämpliga för att möta denna utveckling. Det främsta motivet för utredningen är exportparadoxen, förhållandet att svensk export och tillväxt utvecklats starkt under de senaste årtiondena trots att den svenska andelen av världens samlade varuexport uppvisat en långsiktigt fallande trend.

Exportparadoxen illustreras av kontrasten mellan de senaste årens positiva makroekonomiska statistik och utvecklingen av Sveriges andel av världsmarknaden. Sedan mitten av 1990-talet har den svenska ekonomins tillväxt varit starkare än den genomsnittliga tillväxten i de flesta mogna industriländer. Den svenska tillväxten bygger på en hög sysselsättningsnivå – sysselsättningen har ökat från 74 procent 1995 till över 80 procent i de senaste mätningarna – och på snabba öknings i produktiviteten. I Kapitel 5 visar utredningen att Sverige uppnått en snabbare tillväxt i arbetsproduktiviteten än jämförbara länder.

En stark utveckling av exporten har bidragit till den goda ekonomiska tillväxten under perioden. I löpande priser har den totala exporten av varor och tjänster ökat från 721 miljarder kronor 1995 till 1 609 miljarder kronor 2007. Samtidigt har exportens andel av BNP vuxit från 31 procent till 50 procent. Med andra ord har Sverige blivit en betydligt mer internationaliserad och exportberoende ekonomi. Importen har också vuxit, men inte i samma snabba takt.

Det svårt att se att en snabbare exportutveckling hade varit möjlig, givet det höga resursutnyttjandet i ekonomin.

Trots det har Sverige förlorat exportmarknadsandelar i en oroande takt. Som mest, i början av 1970-talet, svarade svenska företag för 2,1 procent av världens samlade export av varor. 1995 hade andelen fallit till 1,6 procent, och till 1,3 procent under de senaste åren. En viss nedgång i den svenska andelen är oundviklig, givet att stora länder som Kina, Indien, Brasilien och Ryssland har anammat exportorienterade utvecklingsstrategier och erövrat betydande andelar av världens samlade export. De svenska förlusterna har emellertid varit större än för länder som Tyskland och Österrike.

Mot denna bakgrund gav regeringen utredningen i uppdrag analysera utvecklingen av Sveriges exportmarknadsandelar. Utredningens direktiv omfattar även att beskriva den svenska branschstrukturen, storleksfördelningen av företag och effekterna av den ökande utlandsproduktionen, samt förklara orsakerna till utvecklingen av svensk export. Även tjänsteexportens utveckling, samt förändringarna i Sveriges bytesförhållande med omvärlden ingår i uppdraget. Utredningen förväntas även lämna förslag till åtgärder, med förbehållet att dessa ska vara statsfinansiellt neutrala.

## Utredningens arbete

För att genomföra arbetet har utredningen valt att fokusera på två breda frågor, som också utgör strukturen för betänkandet. Den första frågan är "Hur har de svenska exportandelarna utvecklats, och varför?". Den andra frågan är "Vad gör det officiella Sverige för att främja det svenska näringslivets internationalisering, och vad skulle kunna göras bättre?". De första tre kapitlen i utredningen fokuserar på den första frågan, medan kapitel 4-7 berör den andra frågeställningen.

Utredningen tillsattes med hänsyn till den svenska varuexportens utveckling. Trots det är det viktigt att notera att perspektivet måste breddas. Exporten är ett av flera sätt att utnyttja den kunskap som utvecklats i det svenska samhället. Samma kunskap kan i vissa fall kommersialiseras genom utländska företag eller användas för att etablera utlandsproduktion inom ramarna för multinationella företag. Det finns också former av utlandsproduktion som inte kräver ägande, utan andra former av kontrakt – några termer som ofta används för att beskriva dessa produktionsrelationer är

*offshoring* och *outsourcing*. Vidare står det klart att framgångsrik export kräver goda förutsättningar för import. Utredningen har därför valt att i sin analys fokusera på internationalisering snarare export: en av slutsatserna är också att utvecklingen av exportmarknadsandelarna inte ger en rättvisande bild av hur företag kommersialiserar de kunskaper som finns i landet.

Sakkunniggruppen har varit viktig för att styra utredningens inriktning och karaktär. De sakkunniga har i synnerhet påverkat utredningen på tre områden. I enlighet med förslag från de sakkunniga har en stor del av utredningens arbetstid använts för att hämta in kunskap, uppfattningar och åsikter från företag och främjare. Utredningen har således intervjuat ett stort antal företag i olika delar av Sverige och på flera exportmarknader, liksom många utlandsmyndigheter och främjandeorganisationer. Utredningen har mött företrädare för både stora och små företag, liksom både sådana bolag som redan är internationaliserade och sådana som ännu inte etablerat framgångsrik export. För det andra har de sakkunniga bidragit till att utredningen betonar företagsklimatets och näringspolitikens roll för export och internationalisering. För det tredje har diskussionerna med de sakkunniga på ett tydligt sätt markerat skillnaderna mellan stora och små företag. Stora företag som redan är internationaliserade ser på Sverige i ett jämförande perspektiv, här spelar företagsklimatet en viktig roll för beslut om hur mycket av produktion för utländska marknader som görs i Sverige. Mindre företag är också angelägna om ett gott svenskt företagsklimat för sin internationella konkurrenskraft, men för dessa företag är även insatser för att bygga upp den kunskap som krävs för att kunna nå framgångar på exportmarknader av stor betydelse.

### Behovet av fortsatta ansträngningar

Utredningen har fokuserat på att presentera relevanta och realistiska förslag till åtgärder och reformer som ska kunna stärka svenska företags konkurrenskraft. Trots det finns det en akut medvetenhet om att en utredning inte kan behandla alla de utmaningar som svenska företag möter i den internationella ekonomin. Dessutom förändras den globala omgivningen ständigt, och vissa av de förhållanden som uppmärksammats i utredningen kommer snart inte vara aktuella.

Mot denna bakgrund finns det anledning att fortsätta det arbete som inletts i och med utredningen. Det bör skapas utrymme för en bättre dialog mellan Regeringskansliet och svenska företag om förutsättningarna för näringslivets internationalisering och konkurrenskraft. Flera av de företag och främjare som mött utredningen har uttryckt ett intresse för att fortsätta diskussionen om företagsklimat, reformer och främjande med utgångspunkt i utredningens slutsatser och andra aktuella analyser av svensk konkurrenskraft. Dialogen bör vara en del av skapandet av en svensk internationaliseringsstrategi.

## **Svensk exportutveckling och internationalisering i sammandrag**

Utvecklingen av den svenska varuexporten och exportmarknadsandelarna under det senaste årtiondet kan sammanfattas i följande punkter:

- Den svenska varuexporten har ökat kraftigt under det senaste dryga årtiondet, från 568 miljarder kronor 1995 till 1 096 miljarder 2006. Samtidigt har varuexportens andel av BNP vuxit från 28 procent till 40 procent.
- Den minskning i Sveriges exportmarknadsandelar som började omkring 1970 har fortsatt även under det senaste årtiondet. Den svenska andelen av världens samlade export minskade från 1,6 procent till 1,3 procent mellan 1995 och 2006.
- Den största delen av minskningen härrör från exporten till EU-länderna, och återfinns i produktgrupperna trävaror, pappersmassa och malm och bearbetade varor som papper, pappersprodukter, järn och stål. Samtidigt har Sverige lyckats öka sina andelar i sektorer som läkemedel, livsmedel och drycker.
- Betydelsen av EU-15 som exportdestination har minskat under perioden, samtidigt som övriga Europa blivit viktigare. Även USA har en större andel av den svenska exporten, medan Asien (och i synnerhet Japan) har tappat i betydelse.
- Sveriges förluster av exportmarknadsandelar beror inte i första hand på att exporten varit koncentrerad till branscher och destinationer med svag tillväxt, utan snarare på att svenska företag

tappat i relativ konkurrenskraft. Detta tapp har dock avmattats under åren efter 2000. Detta tyder på att de främsta exportfrämjande åtgärderna återfinns inom näringspolitiken; företagsklimatet är av avgörande betydelse för företagens grundläggande konkurrensförmåga, även om riktade insatser kan vara viktiga för att dra nytta av möjligheterna på strategiskt viktiga marknader.

- Förändringarna i exportens struktur tyder på en större diversifiering, både vad gäller branscher och destinationsmarknader. Förändringarna har dock inte inneburit att exporten på ett entydigt sätt skiftat mot mer snabbväxande branscher eller destinationsmarknader.
- Den högteknologiska industrins andelar av den svenska exporten har minskat, främst på grund av nedgången i telekomindustrin efter millennieskiftet, medan skalintensiva och resursintensiva produkter tagit större andelar mellan 1995 och 2006. Skiftet mellan de olika branschgrupperna återspeglar dock inte de svenska konkurrensfördelarna på ett heltäckande sätt. Även inom skalintensiva och resursintensiva sektorer har svenska företag en stark betoning på mer kunskapsintensiva verksamheter.

Utredningen har identifierat ett antal förklaringar till den negativa trenden för Sveriges exportmarknadsandelar. De främsta slutsatserna är:

- Nya aktörer i världsekonomin under de senaste årtiondena påverkar exportmarknadsandelarna. Ekonomier som Kina, Indien och Ryssland har lämnat inåtvända utvecklingsstrategier och gått mot marknadsekonomi och en exportorienterad tillväxt. Dessa länder har erövrat allt större andelar av världsmarknaden. Detta innebär att mogna ekonomier som redan etablerat stabila positioner på världsmarknaden förlorar exportmarknadsandelar. Tillväxten i dessa nya marknadsekonomier skapar exportmöjligheter för andra länder, men potentialen är inte jämnt fördelad. Avståndet påverkar handelsströmmar på ett avgörande sätt: det är i första hand länderna i tillväxtgeneratörernas grannskap som tenderar att dras med i tillväxten. Dessa faktorer kan förväntas leda till fortsatta minskningar i Sveriges exportmarknadsandelar i framtiden.

- Tjänsterna har en allt större betydelse för den svenska ekonomin, vilket även syns i handelsstatistiken. Medan Sverige har tappat marknadsandelar i varuexporten har tjänsterna erövrat nya kunder. Sedan 1995 har den svenska andelen av världens samlade tjänsteexport ökat med omkring 40 procent. Tjänsternas andel av Sveriges samlade export har ökat från 19 procent till 28 procent. Om tjänsternas utveckling tas med i analysen av exportmarknadsandelar har Sverige inte tappat andelar jämfört med EU-15 eller OECD sedan 1995.
- Den officiella statistiken underskattar sannolikt den verkliga tjänsteexporten. I synnerhet finns det luckor i statistiken för den tjänsteexport som genomförs av företag inom tillverkningsindustrin. Ett exempel rör de tjänster som flödar från de multinationella företagens svenska delar till anläggningar i andra länder.
- De multinationella företagens verksamhet påverkar inte enbart tjänsteflöden, utan också varuflöden. Det svenska näringslivet är mera multinationaliserat än företagen i de flesta andra länder. Den långsiktiga trenden för de multinationella företagens export pekar på en minskning av svensk export av färdigvaror till utländska slutkunder, som balanseras av en ökning av exporten av insatsvaror till egna dotterbolag i utlandet. Effekterna på totala handelsflöden förefaller vara små, men ökningen av utländska anläggningar möjliggör specialisering i den svenska verksamheten. Denna specialisering har bidragit till utveckling av attraktiva arbetstillfällen i Sverige.
- Det finns dock inga garantier för att attraktiva arbetstillfällen automatiskt kommer att lokaliseras i Sverige. De multinationella företagen anpassar sin svenska verksamhet till de näringsförutsättningar som finns i landet, och placerar inte attraktiva arbetstillfällen i svenska anläggningar om företagsklimatet i Sverige är sämre än utomlands. De främsta insatserna för att främja export från svenska multinationella företag återfinns därmed inom näringspolitiken.
- Den svenska andelen av de svenska multinationella företagens samlade försäljning minskar gradvis. Detta beror i första hand på att tillväxten utanför Sverige har en starkare effekt på dotterbolagens lokala försäljning och på dotterbolagens export till grannländerna än på exporten från Sverige. I länder med färre

och mindre multinationella företag påverkas hemlandets export starkare av tillväxten på utländska marknader. Den lägre tillväxttakt i svensk varuexport som följer av detta kompenseras genom exporten av kunskap och tjänster till dotterbolagen. En indikation på värdet av dessa flöden ges av avkastningen på svenska investeringar utomlands. År 2006 motsvarade detta inflöde 22 procent av intäkterna från svensk varuexport.

- Möjligheterna att flytta ut produktion utan att äga de utländska produktionsanläggningarna har ökat. Utflyttning – eller offshoring – berör oftast verksamheter som är mindre komplicerade och mindre strategiskt viktiga än de verksamheter som bedrivs i utländska dotterbolag. Effekterna på den svenska exporten kan förväntas vara positiva, av flera skäl. Den främsta anledningen är att det svenska företags konkurrenskraft kan förväntas öka när det får tillgång till billigare utländska produktionsfaktorer. En ytterligare anledning är att de komponenter som producerats utomlands också ingår i den svenska exporten: ett företag som lägger ut omfattande verksamhet utomlands kan registrera högre exportvärden och höja sin exportmarknadsandel utan att öka den svenska sysselsättningen eller det svenska förädlingsvärdet.
- Det svenska bytesförhållandet har försämrats långsiktigt under de senaste 40 åren. Det faktum att priserna för den svenska exporten ökat långsammare än priserna för andra länders (till exempel Norges) export innebär att det är svårare för Sverige att försvara sin exportmarknadsandel. Exportvolymen måste öka snabbare än exportvolymen i länder som möter en mera gynnsam prisutveckling. Försämringen i bytesförhållandet innebär också att en märkbar del av den svenska produktivitetstillväxten har kommit våra handelspartner till godo i form av lägre priser på svenska produkter.
- En viktig förklaring till nedgången i bytesförhållandet är att Sveriges ekonomi är specialiserad inom högteknologiska branscher där den snabba teknikutvecklingen leder till kostnadsminskningar och prisfall för produkterna. Dessutom opererar många svenska företag i specialiserade marknadssegment där en ökning i utbudet från Sverige snabbt leder till minskade priser. Företagens svar på prisfallen är oftast att utveckla nya produkt-

varianter som har bättre egenskaper och högre kvalitet, och som därför kan säljas till högre pris.

- Försämringen i bytesförhållandet är ett långsiktigt problem endast om produktivitetstillväxten och innovationskraften inte är tillräckligt hög för att kompensera prisfallen. Om företagen klarar av att öka sin produktionsvolym eller att introducera nya och mer avancerade produktvarianter i snabb takt kan realinkomsterna och välfärden öka trots att priserna går ner. Detta kräver dock ett gott innovationsklimat, där förutsättningarna för FoU och kommersialisering av nya produkter är minst lika bra som i omvärlden.

Analysen av de svenska exportföretagen har resulterat i ett antal intressanta observationer om exportens bestämningsfaktorer.

- Omkring en tredjedel av de drygt 25 000 företagen i den svenska tillverkningsindustrin är exportörer. Exporten är dock koncentrerad till ett litet antal stora företag: de 72 företag som hade mer än 1 000 anställda stod för 53 procent av exporten 2004, medan de 7 300 exporterande småföretagen endast svarade för 6 procent av exporten. Branscherna med differentierade och högteknologiska varor är mest exportinriktade. I dessa branscher är exporten viktig till och med för småföretagen.
- Över lag är exportföretagen mera produktiva och betalar högre löner än de icke-exporterande företagen i den egna branschen.
- De flesta exporterande småföretagen är mycket specialiserade och exporterar endast ett fåtal produktvarianter till ett litet antal utländska marknader. I de allra flesta fall återfinns dessa destinationsmarknader i Sveriges grannskap – Norge, Danmark och Finland är de viktigaste marknaderna för små företag. Endast ett fåtal storföretag har hela världen som sin marknad.
- Analysen av exportens bestämningsfaktorer tyder på att småföretagens export begränsas av omfattande fasta exportkostnader, som ökar med antalet exportprodukter och antalet destinationsmarknader. Kostnaderna är inte enbart relaterade till transporter, utan rör också den kunskap och information som är nödvändig för att agera effektivt på främmande marknader: högre avstånd för med sig större kostnader för export. Exportkostnader omfattar både svenska företags kunskaper om utländska marknader och potentiella utländska kunders kunskaper.

per om svenska företag och produkter. Exportfrämjande som reducerar dessa inträdeshinder till utländska marknader kan förväntas ha betydande positiva effekter på småföretagens exportutveckling.

- Det finns tydliga skillnader mellan svenska ursprungsregioner vad gäller exportutveckling och exportframgångar. Västsverige och Småland uppvisar en särskilt gynnsam utveckling, även vad gäller småföretagens export. Detta förklaras delvis av närheten till stora utskeppningshamnar och ett starkt entreprenörskap, men det är också möjligt att den effektiva organisationen och samordningen av exportrådgivningen till småföretag i Västsverige bidragit till framgångarna.
- En stor del av företagen i tillverkningsindustrin är så kallade temporära exportörer – företag som har export vissa år, men inte kontinuerligt. Det är troligt att deras exportframgångar begränsas av de omfattande kostnaderna för att införskaffa kunskap och information om exportmarknader och för att förmedla kunskap om produkter och tjänster till potentiella utländska kunder. Denna grupp av företag har redan signalerat sin vilja att investera i export och kan därför vara särskilt mottaglig för exportfrämjande insatser i form av kunskapsutveckling och kunskapsförmedling.

Mot bakgrund av dessa observationer och slutsatser är det också möjligt att bedöma hur minskningen av Sveriges exportmarknadsandelar bör tolkas. Utredningens uppfattning är att förändringarna i exportmarknadsandelar under det senaste årtiondet inte återspeglar utvecklingen i den svenska ekonomin. Orsaken är att globaliseringen på många olika sätt urholkat det informationsinnehåll som en gång kunde utläsas ur statistik över utvecklingen av enskilda länders andelar av världsmarknaden.