

Sammanfattning

Utländska uppköp av svenska företag väcker stort intresse i både politiska och ekonomiska sammanhang. Sverige har historiskt varit relativt öppet för handel och investeringar, och många anser att denna öppenhet varit en viktig del i landets ekonomiska framgångar. Samtidigt har öppenheten väckt frågor om hur Sverige kan balansera behovet av ekonomisk utveckling med nationell säkerhet.

Frågan om utländska uppköp har fått förnyad aktualitet i ljuset av det försämrade geopolitiska läget, Rysslands invasion av Ukraina, Kinas växande ekonomiska inflytande och det globala teknikracet. I detta läge blir frågan om vem som får äga och kontrollera strategiska resurser, teknologier och företag en del av ett bredare säkerhetspolitiskt resonemang.

Den här rapporten, "När Sverige säljer - en ESO-rapport om ekonomiska effekter av utländska företagsuppköp", framtagen på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), syftar till att ge ett empiriskt och nyanserat underlag för att förstå utländska företagsuppköps ekonomiska effekter. Den undersöker hur produktivitet, sysselsättning, handel och innovation utvecklas i företag som köps upp av utländska aktörer, och den analyserar både positiva och negativa konsekvenser. Rapporten belyser också vilka typer av företag som tenderar att bli uppköpta, vilka länder investerarna kommer ifrån och hur vanliga uppköpen är i branscher som kan betraktas som säkerhetskänsliga, såsom exempelvis försvar, energi eller telekommunikation.

Under perioden 1997 till 2021 skedde årligen mellan 200 och 500 utländska uppköp av svenska företag. Dessa uppköp skedde framför allt i storstadsregionerna, medan många mindre regioner endast har en handfull uppköp per år. Till exempel skedde det under hela perioden färre än 100 uppköp vardera i län som Norrbotten, Jämtland och Blekinge. En klar koncentration till de mest

urbaniserade och ekonomiskt dynamiska delarna av landet går att urskilja.

Företagen som köps upp är ofta större, mer produktiva och mer exportinriktade än genomsnittet. De tillhör vanligtvis branscher som industri, handel, IT och teknikkonsultverksamhet. De vanligaste köparna kommer från grannländerna Norge, Danmark och Finland, men också från USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrike och Nederländerna. Många uppköp sker troligen via holdingbolag i skattegynnade jurisdiktioner, som Luxemburg och Irland. Kinesiska förvärv, som ofta får medial uppmärksamhet, är få – omkring 150 under 24 år, vilket är drygt sex per år i snitt. Som jämförelse sker omkring 85 norska uppköp varje år.

En återkommande fråga i debatten är om utländska uppköp hotar Sveriges nationella intressen genom att flytta huvudkontor, forskning eller produktion utomlands. Rapportens analys visar att detta inte är ett dominerande mönster. Risken för nedläggning är visserligen något förhöjd efter ett utländskt uppköp, men de allra flesta företag som köps upp av utländska aktörer fortsätter att bedriva verksamhet i Sverige. I dessa företag ökar också sysselsättningen. Detta är en viktig insikt för att nyansera den offentliga diskussionen, som ofta domineras av enstaka fall där uppköp fått negativa konsekvenser.

Produktivitetsutvecklingen är i genomsnitt positiv efter ett utländskt uppköp. Våra skattningar visar att produktiviteten ökar med 5 till 10 procent inom tre år efter uppköpet. Dessa effekter är större i mindre företag och i tjänstesektorn. Ett centralt resultat i vår analys är att ungefär 40 procent av hela produktivitetstillväxten i svenskt näringsliv kan kopplas till utlandsägda företag. Det innebär att dessa företag spelar en stor roll för Sveriges ekonomiska utveckling, trots att de endast utgör cirka 8 procent av det totala antalet företag. Det betydande bidraget till svensk produktivitet speglar utländska företags ofta större storlek, högre kapitalintensitet och bättre tillgång till ny teknologi. Samtidigt visar analysen att utländska företag inte bidrar nämnvärt till sysselsättningstillväxten. De sysselsätter ungefär 27 procent av arbetskraften, men deras andel av sysselsättningsökningen är mycket mindre.

Internationell handel – såväl export som import – ökar efter uppköpen. Företagen integreras ofta i nya värdekedjor, vilket gynnar tillgången till insatsvaror och kunder. Det är framför allt handel med

det nya hemlandet som ökar: ett företag som exempelvis får nya tyska ägare tenderar att öka handeln med Tyskland.

En aspekt som fått alltmer uppmärksamhet är uppköp i så kallade känsliga sektorer – exempelvis försvar, energi, telekommunikation eller avancerad teknologi. Rapporten visar att sådana uppköp utgör mindre än 5 procent av det totala antalet. Dessutom spelar det stor roll vem som köper upp: ett förvärv i en känslig sektor är betydligt mindre problematiskt om köparen är norsk än om den är kinesisk. De flesta uppköp i känsliga branscher görs av investerare från EU- eller OECD-länder. Risken för att uppköp utgör ett direkt hot mot nationell säkerhet bedöms därför som relativt liten.

För att hantera potentiella risker infördes 2023 en ny lag om granskning av utländska direktinvesteringar. Den ger Inspektionen för strategiska produkter (ISP) rätt att pröva och eventuellt stoppa förvärv som kan hota Sveriges säkerhet eller allmän ordning. I praktiken stoppades inga affärer under det första året med den nya lagen, men myndigheten använder sina möjligheter till förhandsdialog och krav på anmälan för att förebygga problem. Samtidigt innebär den nya granskningen kostnader både för de myndigheter som arbetar med frågan och för den tid och det arbete som företag, svenska såväl som utländska, får lägga på dokumentation och rapportering. Slutligen kan det tänkas att regelverket leder till ett lägre inflöde av utländska företag till Sverige. Det är osäkert om de säkerhetsmässiga vinsterna av det nya granskningsförfarandet står i proportion till kostnaden för samhälle och näringsliv. Den nya lagen om investeringsgranskning bör tillämpas med försiktighet, proportionalitet och transparens. En utvärdering av frågan är önskvärd.

Sammantaget visar rapporten att utländska uppköp generellt är fördelaktiga för svensk ekonomi. De bidrar till ökad produktivitet, större internationell integration och tillväxt i det svenska näringslivet. Därför behövs ett balanserat regelverk som skyddar viktiga samhällsintressen utan att hämma Sveriges attraktionskraft som investeringsland.

Den viktigaste politiken för att attrahera utländska direktinvesteringar är i mångt och mycket densamma som gynnar inhemska företag och entreprenörer. En stor fördel är därför att det inte behövs någon speciell politik för utländska företag, utan att politiska ansträngningar kan fokuseras på att förbättra det allmänna näringslivsklimatet. Detta bekräftas i studien av att utländska upp-

köp och utländska företag tenderar att vara i sektorer som även hyser många svenska företag. Med andra ord lockas såväl svenska som utländska företag till branscher med gynnsamma förutsättningar.

Vilken typ av åtgärder gynnar då utländska investeringar? Tidigare studier visar att de gynnas av exempelvis stabilitet, god infrastruktur, rimliga skattenivåer, en öppen handelspolitik och tillgång till kvalificerad arbetskraft. Detta är faktorer som även har en gynnsam påverkan på det inhemska näringslivet.

För att Sverige ska fortsätta vara ett attraktivt land för utlandsinvesteringar, bör politiken fokusera på att erbjuda goda villkor för företagande. Det handlar om att kombinera öppenhet och välkomnande inställning till internationellt kapital med en tydlig förmåga att skydda kritiska samhällsintressen. Genom att göra detta kan Sverige ta tillvara de stora vinster som utländska uppköp för med sig, samtidigt som nationell säkerhet och strategiska resurser försvaras.