



UNDERLAGSRAPPORT APRIL 2024

AID FOR TRADE: EN FORSKNINGSOVERSIKT MED REKOMMENDATIONER FÖR SVENSKT BISTÅND

Ari Kokko, Patrik Tingvall

Aid for Trade: En forskningsöversikt med rekommendationer för svenskt bistånd

Ari Kokko och Patrik Tingvall

Underlagsrapport, april 2024

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA:s underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBA:s rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Kokko, Ari, och Patrik Tingvall (2024), *Aid for Trade: En forskningsöversikt med rekommendationer för svenskt bistånd*, Underlagsrapport, april 2024, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Omslagets design av Julia Demchenko

Ari Kokko är Professor på Copenhagen Business School. Hans forskning har bland annat handlat om ekonomisk utveckling, internationalisering, handel och handelsfrämjande.

Patrik Tingvall är chefsekonom på Kommerskollegium och Professor i Nationalekonomi. Patriks forskning har bland annat handlat om internationell handel och ekonomisk tillväxt.

Rapporten redovisar författarnas egna åsikter, som inte nödvändigtvis delas av Kommerskollegium eller Copenhagen Business School.

Innehåll

Förord från EBA	1
Rapporten i korthet	2
1 Inledning	5
2 Vad är Aid for Trade?.....	8
Aid for Trade som en del av Doha-avtalet: motiv och vision	8
Aid for Trade utan Doha	12
Aid for Trade i det svenska biståndet	17
Handel med Sidas programländer.....	20
Starkare kopplingar mellan bistånd och handel?	25
3 Översikt: Har Aid for Trade Fungerat?	30
Svårt att utvärdera	31
Resultat från utvärderingar	32
4 Handelsfrämjande	39
Exportkostnader.....	39
Exportfrämjande	42
Möjliga områden för svenska insatser: exportfrämjande.....	46
Importfrämjande	48
Möjliga områden för svenska insatser: importfrämjande	55
5 Stöd till kapacitetsuppbyggnad	57
Inledning.....	57
Privatsektorsutveckling.....	60
Möjliga områden för svenska insatser: kapacitetsuppbyggnad.....	66
6 Nya handelshinder och nya utmaningar	71
Inledning.....	72
Handelspolitiska förändringar	73
Den nya tidens policyåtgärder och effekter på marknadstillträde.....	78
Möjliga områden för svenska insatser: nya handelshinder	87
7 Vilken roll spelar handelsintermediärerna?	89
Inledning.....	89
Den svenska partihandeln.....	91

Nya lösningar för att främja små företags handel	94
Möjliga områden för svenska insatser	96
8 Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	97
Inledning.....	97
Sammanfattning.....	97
Förslag på möjliga svenska insatser	102
Referenser	107
Appendix. Mottagare av svenskt bistånd	118

Förord från EBA

Sedan det svenska statliga utvecklingsbiståndets begynnelse har, med växlande intensitet, såväl handelns roll för utveckling som den svenska handelns roll i biståndet diskuterats.

Redan i det dokument som räknas som det svenska biståndets grunddokument (proposition 1962:100) skrivs att det finns ”anledning att uppmärksamma handelsförbindelsernas centrala betydelse för u-ländernas ekonomiska framåtskridande och deras viktiga roll som förmedlare av kapital och kunnande till dessa länder. Att sådana förbindelser också kan gagna det egna landet och dess näringsliv gör dem inte mindre värdefulla från utvecklingssynpunkt”.

Under mitten av 2000-talet tog det handelsrelaterade biståndet bitvis ny fart genom det initiativ som fått benämningen Aid for Trade (AFT).

I regeringens övergripande inriktning för biståndet läggs stor vikt vid synergier mellan utvecklingssamarbetet och handelspolitiken, bland annat genom att främja partnerländernas kapacitet att delta i en regelbaserad världshandel.

Denna underlagsrapport är en sammanfattning av kunskapsläget inom AFT. Dessutom presenteras ett antal möjliga handelsrelaterade prioriteringar och insatser för det svenska biståndet.

Vi hoppas att denna rapport både ska vara användbar i utformning och genomförande av Sveriges handelskopplade bistånd. Vi hoppas också att den uppfattas som relevant hos de som vill skapa sig en bild av områdets bakgrund, storlek och vad man från forskning och utvärdering vet om effekterna av olika insatser.

EBA:s underlagsrapporter innehåller mer kortfattade översikter, kartläggningar och analyser. De syftar till att förmedla kunskap och väcka diskussioner inom specifika områden. Underlagsrapporterna beslutas inte av Expertgruppen, utan EBA:s kansli svarar för kvalitetsgranskningen. Precis som vid EBA-rapporter svarar författarna självständigt för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer i rapporterna.

Stockholm, april 2024

Jan Petterson, kanslichef

Rapporten i korthet

Nästan en tredjedel av de globala bistandsflödena kategoriseras idag som handelsrelaterat bistånd, "Aid for Trade" (AfT). En bärande tanke bakom AfT är att internationell handel inte per automatik leder till utveckling. Ett stöd inom olika områden för att även låg- och medelinkomstländer ska kunna dra nytta av en friare handel ses därför som motiverat.

AfT delas vanligtvis in i fyra områden: Handelsrelaterad infrastruktur, uppbyggnad av produktiv kapacitet, handelspolitik och regler samt handelsrelaterade anpassningsåtgärder. Stöd inom infrastruktur och produktionskapacitet dominerar fullständigt, såväl i global total, som i svensk, AfT. En mindre andel går till att främja handelspolitiska reformer i utvecklingsländer och anpassningsåtgärder utgör en marginell andel.

Sverige redovisar en betydligt lägre andel AfT i sitt bistånd än det globala snittet. Detta kan till viss del bero på en starkare betoning på demokrati och mänskliga rättigheter i det svenska biståndet än i andra givarländers bistånd. Det kan också bero på att olika länder väljer att definiera AfT olika, delvis på grund av olika inhemskt tryck att klassificera insatser som AfT. Många svenska insatser inom privatsektorutveckling och institutionsbyggande som idag inte kategoriseras som AfT skulle kunna redovisas under denna rubrik. Sveriges AfT går även till mindre och fattigare länder än det globala snittet. Dessa länder har också en liten andel av svensk import och export.

Forskning och utvärdering om Aid for Trade

Studier av sambandet mellan AfT och export på makronivå visar sällan starka och robusta effekter. Även om de flesta studier hittar en positiv samvariation mellan AfT-inflöden och export är det svårt att utesluta motsatt kausalitet, dvs att AfT går till länder vars export redan börjat växa av andra anledningar. Det finns enstaka studier som visar att AfT bidragit till exportdiversifiering i mottagarländerna.

Resultat vad gäller effekterna av AfT för att stärka **"hård" infrastruktur** (vägar, hamnar, telekommunikation) är tydligare. Sådana investeringar sänker fraktkostnader, och med detta exportkostnader, och har hög avkastning. De positiva effekterna är dock beroende av **"mjuk" infrastruktur** (institutioner och regler inom exempelvis det finansiella systemet, tulladministration och konkurrenslagstiftning), som i sig har positiva effekter på internationell handel. Med undantag av finansiella

institutioner finns dock få studier av effekter av specifikt AfT-finansierad mjuk infrastruktur.

Insatser för att mer **direkt stödja företags exportmöjligheter**, antingen genom att reducera kostnader (handelsfrämjande) eller hjälpa företagen att hantera kostnader (kapacitetsuppbyggnad) uppvisar blandade resultat som ofta beror på specifika omständigheter i respektive fall. Den samlade bedömningen vad gäller exportfrämjande är ändå positiv, främst för små och medelstora företags export, medan det är svårt att utveckla kostnadseffektiva stödprogram för ökad produktionskapacitet.

Ett viktigt område är **ny EU-lagstiftning** som försvårar tillträdet till den europeiska marknaden. Utvecklingsländerna har under de senaste årtiondena gynnats av tullfritt tillträde till stora delar av EU:s gemensamma marknad, men nya regleringar som syftar till att främja grön omställning och skydda mänskliga rättigheter riskerar att utestänga många företag från EU:s inre marknad.

I Sverige utgör **partihandeln** en viktig del av export- och importrelationerna med omvärlden, inte minst av importen från många utvecklingsländer. Dessa intermediärers roll för fattigare länders möjligheter att öka sin internationella handel är ett hittills relativt outforskat område. Om främjarinsatser riktas mot partihandeln kan dessa spridas till och gynna ett stort antal små och medelstora företag. Insatser för att förstå och uppfylla nya handelsregleringar är särskilt viktiga.

Möjliga områden för svenska insatser

Rapporten ger ett flertal förslag på möjliga svenska AfT-insatser inom områdena exportfrämjande (avsnitt 4.3), importfrämjande (4.5), kapacitetsuppbyggnad (5.3), nya handelshinder (6.4) och handelsintermediärer (7.3) Dessa förslag listas samlat i det avslutande avsnitt 8.3.

Regeringens ambition att skapa ökade synergier mellan utvecklingssamarbetet och handelspolitiken utmanas av att de flesta nuvarande biståndsmottagare är för små och ligger för långt ifrån Sverige för att vara viktiga handelspartner. De europeiska transitionsekonomierna utgör till viss del ett undantag men som regel är svenska partnerländer fattiga och har närmare alternativa marknader än Sverige.

Detta betyder inte att insatserna har varit ineffektiva eller misslyckade. ”Svenska intressen” bör heller inte ensidigt tolkas som export från Sverige.

Många nuvarande samarbetsländer är av intresse för svenska multinationella företag, både som marknader för produkter som tillverkas nära dessa länder och som produktionsbaser för varor även om de inte primärt exporteras till Sverige. Det är också svårt att motivera en omfördelning av bistånd från små, fattiga, kommersiellt ointressanta länder till större länder med högre köpkraft. Ett starkare fokus på regionala strategier och program kan därför vara lämpliga plattformar för AfT då de inkluderar länder med olika ekonomisk nivå och produktionsmöjligheter och därmed många länkar i värdekedjorna.

1 Inledning

Sedan början av 2000-talet har handel och utveckling allt oftare uppfattats vara nära relaterade. Att handel leder till utveckling har länge uppfattats som en självklarhet. Industrialiseringen i Västeuropa, återhämtningen efter andra världskriget och Asiens mirakelekonomier under 1960- och 70-talet var alla exempel på utvecklingsprocesser där möjligheterna att exportera och importera bidrog på ett avgörande sätt till tillväxt och högre inkomster. Det nya under de senaste 20 åren har varit en starkare insikt om att handel inte automatiskt leder till utveckling. Trots global handelsliberalisering och särskilda exportpreferenser för utvecklingsländerna har alla ekonomier inte lyckats växa även om tullarna inte längre utgjorde något stort handelshinder efter GATT:s Uruguayrunda och etableringen av WTO. Trots att det fanns marknadstillträde lyckades de fattigaste länderna inte utnyttja möjligheterna. Tanken att ännu mer frihandel kanske inte skulle vara lösningen på deras problem verkade rimlig.

Samtidigt fanns en vilja bland många av OECD-länderna att fortsätta handelsliberaliseringen under WTO:s ledning. Många länder, i synnerhet utvecklingsländer, hade fortfarande relativt höga tullmurar som hindrade fortsatt internationalisering och begränsade tillväxten för de ekonomier som var beroende av internationell handel. Hur skulle utvecklingsländerna kunna övertygas om att fortsätta den handelsliberalisering som trots fagra löften inte levererat den utlovade tillväxten?

Det tentativa svaret blev WTO:s Doha-runda där ett nytt förmånligare handelsavtal skulle förhandlas fram. Förslaget var att fortsätta handelsliberaliseringen, men att göra det på ett sätt som tog hänsyn till utvecklingsländernas särskilda utmaningar och behov. Tekniskt bistånd och flexibla regler skulle underlätta anpassningen till ökad frihandel och OECD-länderna skulle sänka eller till och med ta bort sina handelshinder för jordbruksvaror, där höga tullar fortfarande begränsade importen från utvecklingsländerna. I gengäld skulle utvecklingsländerna fortsätta att liberalisera tillverkningsindustri och tjänster.

Doha-rundan misslyckades och är fortfarande inte avslutad. Aid for Trade-initiativet, som är temat för denna rapport, är delvis ett resultat av försöken att lotsa Doha-rundan i hamn. Genom att bekräfta att frihandel inte automatiskt leder till utveckling och utlova det bistånd som krävs för att låg- och medelinkomstländer ska klara av att använda exporten som en tillväxtmotor skulle fortsatt handelsliberalisering bli attraktiv till och med

för de fattigaste länderna. Sedan 2005, då Aid for Trade (AfT) presenterades vid Dohas ministermöte i Hong Kong, har bistånd öronmärkts och slussats till olika insatser som ska stärka utvecklingsländernas förmåga att dra nytta av marknadsmöjligheterna i andra länder, och då i synnerhet de rika OECD-länderna. Initiativet har varit framgångsrikt på så sätt att det attraherat mycket pengar från biståndsgivarna. Under de första 15 åren av initiativet, mellan 2006 och 2020, uppgick utbetalningarna som öronmärkts för AfT sammanlagt till mer än USD 550 miljarder. Nästan en tredjedel av allt bistånd kategoriseras idag som AfT. Vissa länder som anammat tankarna om exportledd tillväxt – exempelvis Kina och Vietnam – har genererat enorm tillväxt och lyckats lyfta hundratals miljoner människor ur fattigdomen. Båda Vietnam och Kina har tagit emot bistånd ur potten för AfT.

Men vilka effekter har AfT haft? Vilka insatser har fungerat? När har effekterna uteblivit? Syftet med denna rapport är att sammanfatta litteraturen på området och diskutera möjliga insikter för det svenska biståndet. Avsnitt 2 beskriver bakgrunden till AfT-programmet, sammanfattar de insatser som ingår globalt och i det svenska biståndet, och diskuterar Sveriges handel med biståndsmottagarna. En observation är att det svenska AfT-biståndet går till mindre och fattigare länder än de globala AfT-insatserna, och att biståndsmottagarna endast står för en liten andel av svensk import och export. En slutsats är att biståndet i den form det har idag inte kan bidra på ett avgörande sätt till Sveriges handelspolitiska ambitioner, som bland annat innefattar att öka Sveriges utrikeshandel och stärka Sveriges handelspolitiska intressen. En större betoning på regionala program skulle öka möjligheterna att involvera medelinkomstländer i samarbeten som är mer relevanta från ett handelsperspektiv. Med tanke på att många av de internationella värdekedjorna är regionala snarare än nationella skulle detta i bästa fall även kunna mobilisera nya resurser för existerande biståndsmottagare.

Avsnitt 3 ger en övergripande första bild av effekterna av AfT på utvecklingsländernas export. Det mönster som framkommer visar att stödet för handelsrelaterad infrastruktur verkar ha tydliga positiva effekter på internationell handel, medan resultaten av insatser som fokuserar på handelsfrämjande och kapacitetsuppbyggnad är otydligare. Avsnitt 4 ser därför närmare på insatserna inom handelsfrämjandet medan avsnitt 5 fokuserar på bistånd som ska stärka utvecklingsländernas produktions- och exportkapacitet. Båda insatserna bidrar till att underlätta små och medelstora företags export, men med olika medel. Exportfrämjandets roll är att sänka de fasta exportkostnaderna så att även mindre företag ska

kunna exportera utan att gå med förlust. En slutsats från genomgången av litteraturen är att främjandet troligen har de avsedda effekterna, även om sambanden kompliceras av att främjarinsatserna inte fördelas slumpmässigt mellan olika länder utan tenderar att hamna i länder där exporten redan börjat växa. Insatserna som fokuserar på kapacitetsuppbyggnad avser att stärka industrin, med betoning på de små och medelstora företagen, så att de klarar av att hantera exportkostnaderna. På detta område är det svårare att hitta starka resultat. Enskilda företag som får stöd kan klara sig bra, men det är oklart om framgångarna sker på bekostnad av de företag som inte får stöd. Insatser för att stärka den institutionella omgivningen och tillgången till investeringskapital, humankapital och olika typer av affärstjänster kan dock förväntas att ha positiva utvecklingseffekter, även om de inte nödvändigtvis ger omedelbara effekter på handelsflöden.

Avsnitt 6 gör ett avsteg från diskussionen om AfT-programmets direkta effekter och diskuterar policykonsistens. I vilken utsträckning är EU:s egen handelspolitik förenlig med de ambitioner som präglar det handelsrelaterade biståndet? På detta område finns anledning till viss oro på grund av de regelsystem som EU har börjat implementera för att främja grön omställning, mänskliga rättigheter, ansvarsfullt företagande och geopolitisk säkerhet och resiliens. Många av de nya reglerna innebär att utländska varor som inte uppfyller kraven utesluts från den gemensamma marknaden, och även de utländska exportörer som uppnår kraven kommer att utsättas för en större administrativ börda som höjer exportkostnaderna. Om inga ytterligare handelsfrämjande åtgärder sätts in kommer exporten till EU att bli svårare, inte enklare som avses med Aid for Trade. Avsnitt 7 gör ytterligare ett avsteg från diskussionen om existerande AfT-insatser och belyser den roll som intermediärer – till exempel partihandeln – har i dagens mer komplexa handelsomgivning. Budskapet är att insatser som fokuserar på intermediärer kan ha viktiga hävstångseffekter, eftersom de allra flesta mellanhänder interagerar med många små och medelstora företag som kan vara svåra att nå en i taget.

Avsnitt 8 ger en mycket kort sammanfattning av rapportens huvudpunkter och slutsatser, och samlar också de rekommendationer för svenskt bistånd som diskuterats i föregående avsnitt.

2 Vad är Aid for Trade?

Detta avsnitt beskriver Aid for Trade-programmets ursprung och funktioner och diskuterar Sveriges handelsrelationer med de länder som tar emot bilateralt bistånd från Sverige. De främsta budskapen kan sammanfattas i följande punkter:

- Aft lanserades som en del av förhandlingarna under WTO:s Doha-runda för att säkerställa att även mindre utvecklade länder ska gynnas av ökad frihandel.
- Nästan en tredjedel av de globala biståndsflödena rubriceras som Aft. Största delen av detta bistånd används för att stärka handelsrelaterad infrastruktur (med fokus på transport- och energisektorerna) och för att bygga upp exportkapacitet i utvecklingsländerna. En mindre andel går till att främja handelspolitiska reformer.
- Aft utgör omkring en tiondel av det svenska biståndet och går främst till kapacitetsuppbyggnad (jordbruk, skogsbruk, finansiell sektor) och infrastruktur för energiomställning och telekommunikation. Dessutom har Sida en betydande portfölj med handelsrelaterade investeringsgarantier som stöder ett sammanlagt långsiktigt investeringskapital som är många gånger större än det årliga Aft-biståndet, men som är svårt att värdera i jämförbara termer.
- En stor del av de globala Aft-insatserna fokuserar på relativt stora medelinkomst-länder, medan de svenska insatserna främst går till Ukraina och östra Afrika.
- Regeringens ambition att stärka kopplingarna mellan bistånd och handel är utmaning, eftersom de flesta av de nuvarande biståndsmottagarna är för små och ligger för långt ifrån Sverige för att vara viktiga handelspartner.
- Starkare kopplingar till handel kan uppnås genom att stärka regionala program där även medelinkomstländer ingår. Att binda biståndet är inget bra alternativ.

Aid for Trade som en del av Doha-avtalet: motiv och vision

Planerna på att etablera ett formellt program för "Aid for Trade" (Aft) som ett komplement till traditionell handelsliberalisering presenterades för allmänheten vid WTO:s ministermöte i Hong Kong 2005. ¹

¹ Diskussionen om handel och utveckling hade dock pågått betydligt längre. Till exempel antog UNCTAD:s generalförsamling en resolution vid sin tredje konferens i Santiago de Chile 1972

Förhandlingarna om handelsliberalisering med särskilt fokus på utvecklingsländernas behov som inletts vid WTO:s ministermöte i Doha 2001 hade visat sig vara svåra, och ministermötet i Cancun 2003 hade misslyckats att nå en överenskommelse. Lanseringen av AfT kan bäst förstås som ett försök att lösa upp knutarna i förhandlingarna om Doha-rundan och nå en överenskommelse som kunde accepteras både av industriländerna och de utvecklingsländer som oroade sig över effekterna av fortsatt handelsliberalisering. En cynisk tolkning är att AfT i första hand avsåg att nå fram till ett handelsavtal genom att kompensera de utvecklingsländer som inte ville reducera sina tullar i enlighet med förslagen i Doha-rundan (Wilkinson 2006; Langan & Scott 2014). En mer konstruktiv och positiv tolkning är att de avbrutna förhandlingarna i Cancun 2003 hade bidragit till en bredare insikt om att enbart handelsliberalisering inte räcker för att initiera hållbara utvecklingsprocesser i fattiga länder.

Lägre administrativa handelshinder – till exempel sänkta eller borttagna tullar – kan antas ha stora positiva effekter i rika länder där väletablerade företag, starka institutioner och fungerande marknader för arbetskraft och kapital gemensamt skapar goda förutsättningar för att ta till vara nya exportmöjligheter. Detta är sällan fallet i utvecklingsländer. De handelshinder som utgörs av tullar, kvoter och ursprungsregler kan förvisso vara besvärliga, men i många fall är de ändå obetydliga i jämförelse med de inhemska utmaningar som orsakas av otydliga och svårtolkade regelsystem, politisk instabilitet, korruption, underutvecklade kapitalmarknader, brist på utbildad arbetskraft, otillräckliga investeringar i infrastruktur och offentliga tjänster, avsaknad av företag som fullt ut kan utnyttja skalfördelar, och andra svagheter i den allmänna näringsmiljön. Utan fungerande vägar, järnvägar och hamnar, säker tillgång till elektricitet och den tekniska kompetens som krävs för att tillverka och marknadsföra varor till utländska kunder är sänkta tullar inte särskilt värdefulla för de fattigaste länderna. Många av dessa problem har sin grund i olika former av marknadsmislyckanden som försvårar eller till och med förhindrar ekonomisk utveckling (se Cali & te Velde 2011) och som motiverar offentliga insatser och bistånd. Den grundläggande tanken bakom AfT är att bredda WTO:s reformagenda från handelsliberalisering till frågor rörande utvecklingsländernas exportkapacitet, för att säkerställa att även

som uppmanade de rika länderna att öka sin import från utvecklingsländerna och att främja utvecklingsländernas export.

länder med svaga initiala förutsättningar ska kunna dra nytta av de möjligheter som skapas genom handelsliberaliseringen.

Eftersom förhandlingarna om Doha-rundan inte lett till något övergripande avtal har AfT emellertid inte fått den centrala position i skärningspunkten mellan handel och utveckling som ursprungligen avsågs. Trots det har WTO byggt upp ett AfT-program sedan ministermötet i Hong Kong 2005, men det är svårt att bedöma hur väl det existerande programmet överensstämmer med tanken om AfT som del av ett multilateralt handelsavtal. Orsaken är att de politiska processerna för att utveckla en långsiktig institutionell lösning inte realiserades, och WTO har (såvitt vi känner till) heller inte publicerat någon detaljerad plan eller vision för den långsiktiga lösningen. Det är därför intressant att kortfattat sammanfatta diskussionen i Stiglitz och Charlton (2006), som presenterade ett förslag på hur AfT skulle kunna institutionaliseras och utvecklas till en viktig långsiktig resurs för att främja utvecklingsländernas deltagande i den globala ekonomin.

Utgångspunkten för Stiglitz och Charlton (2006) var att ett AfT program som kan integreras i WTO har flera viktiga fördelar. De menade att program som EU:s ”Everything But Arms” och USA:s ”African Growth and Opportunity Act”, som gav utvalda länder tullfritt tillträde till de europeiska och amerikanska marknaderna, inte haft de önskade och förväntade effekterna på export, sysselsättning och inkomster på grund av de brister i ländernas näringsmiljö som noterades ovan. Tullpreferenser och frihandel måste därför kombineras med riktat bistånd för att säkerställa att de nya exportmöjligheterna kan realiseras. Författarna menade att insatser på tre områden krävs för att stärka utvecklingsländernas förmåga att delta som likvärdiga aktörer i internationell handel:

- Handelspolitik och regleringar – för att hjälpa länder att delta i det globala handelssystemet och reformera sin handelspolitik. För att kunna delta i och föra fram landets åsikter i multilaterala förhandlingar och internationella fora krävs avancerad analytisk kapacitet, men expertisen är också viktig för att se till att det finns en samstämmighet och konsistens mellan landets utvecklingsstrategi och de ekonomiska relationerna med omvärlden.
- Företagsutveckling och exportkapacitet – för att stärka den privata sektorns förmåga att delta i internationell handel. Förutom stöd för teknisk utveckling, finansiering, och tillgång till kvalificerad arbetskraft krävs insatser för att stärka ekonomiska institutioner och skapa en

gynnsam näringsmiljö för både inhemska företag och utländska investerare.

- Infrastruktur – för att identifiera brister i den handelsrelaterade infrastrukturen och finansiera infrastrukturprojekt som bidrar till ökad exportkapacitet. Investeringar i hård infrastruktur bör kombineras med insatser för att stärka den ”mjuka” infrastrukturen som påverkar internationell handel, till exempel tullprocedurer, inspektioner, licenser och strukturer för exportfrämjande och investeringsfrämjande.

Insatserna inom dessa områden borde styras av ett litet antal grundprinciper. Biståndet till AfT måste bygga på *additionalitet*, vilket innebär att de specifika insatser som satsas på programmet inte tas från annat utvecklingsbistånd. Programmen ska *ägas av mottagarländerna*, och deras prioriteringar och behov ska styra beslut om vilka insatser som genomförs. Det ska finnas en *samstämmighet* mellan de insatser som görs inom AfT och mottagarlandets mer generella utvecklingspolitisk. Förutom i de allra fattigaste länderna ska insatserna inriktas på den *privata sektorn* snarare än den offentliga sektorn. Finansieringen till enskilda företag bör ske på kommersiell basis, medan övriga insatser i första hand ska finansieras med *gåvobistånd snarare än lån*. Det krävs *förutsägbarhet*, eftersom tidigare löften om bistånd kopplade till bindande handelsreformer ofta inte realiserats. Kopplingen mellan AfT och WTO uppfattades som särskilt viktig på just denna punkt. Överenskommelser som sker inom WTO är bindande, i motsats till unilaterala löften från biståndsgivare vars inhemska politiska hänsyn lätt kan leda till stora och plötsliga förändringar i målformuleringar och prioriteringar. Genom att länka ihop AfT med Doha-rundans handelsavtal skulle det vara möjligt att skapa en långsiktig resursbas för programmet.

Stiglitz och Charlton (2006) föreslog också ett institutionellt format för AfT, med namnet *Global Trade Facility* (GTF). WTO utgjorde en central aktör på grund av den direkta kopplingen mellan AfT och multilateral handelsliberalisering (i form av Doha-rundans slutavtal), men WTO var inte den naturliga huvudmannen för GTF eftersom organisationen inte främst arbetar med bistånd och utveckling. Avsikten var i stället att GTF skulle placeras vid UNCTAD. Eftersom GTF skulle vara ett resultat av en handelsförhandling skulle den inte styras på samma sätt som till exempel Världsbanken, där de största givarna har flest röster. I stället skulle låg- och medelinkomstländer ha två tredjedelar av rösterna i en styrelse där beslut kräver kvalificerad majoritet (60 % av rösterna). Fördelningen av biståndsmedel för AfT skulle hanteras av denna styrelse. De rika länderna skulle alltså inte på egen hand kunna blockera eller driva igenom förslag

utan stöd från många utvecklingsländer. Det bindande målet för givarländerna skulle vara att en viss andel av BNP skulle satsas på GTF, med möjliga WTO-sanktioner mot de länder som inte uppfyller sina åtaganden. Ytterligare finansiering skulle kopplas till värdet av kvarvarande jordbrukssubventioner i givarländerna samt deras export av vapen till utvecklingsländerna. Sammantaget skulle detta innebära att GTF skulle koordinera resurser motsvarande omkring 10 % av det aggregerade biståndet (som antogs uppgå till 0.7 % av biståndsgivarnas BNP).

Med tanke på att förslaget om *Global Trade Facility* är relativt radikalt är det osäkert om det skulle ha realiserats även om Doha-rundan hade slutförts. Tanken om bindande biståndsåtaganden, som dessutom ska administreras i en struktur där givarna inte har sista ordet, är troligen fortfarande realistisk för de flesta givarländer. Det är möjligt att detta gap mellan vision och politisk genomförbarhet också förklarar de begränsade framstegen i förhandlingarna om Doha-rundan.

Aid for Trade utan Doha

Det är intressant att jämföra Stiglitz och Charltons vision med det nuvarande ramverket för AfT, som i i huvudsak etablerades under en två-årsperiod efter att initiativet presenterats vid ministermötet i Hong Kong 2005. Vid den tiden fanns fortfarande förhoppningar om att Doha-rundan skulle leda till ett formellt handelsavtal, vilket innebär att ramverket förmodligen var avsett som en temporär lösning i väntan på en långsiktigare uppgörelse. Många av komponenterna i programmet stämmer ändå väl överens med de principer som skisserats ovan. WTO är den drivande och samordnande aktören i AfT-programmet, även om andra multilaterala aktörer också ingår i nätverket för att se till att det finns en samstämmighet mellan olika biståndsinsatser och mottagarländernas egna utvecklingsstrategier. De tre insatsområden som betonades av Stiglitz och Charlton (2006) – handelspolitik och regler, företagsutveckling (exportkapacitet) och infrastruktur – utgör kärnan även i dagens AfT, men kompletteras av ett fjärde huvudområde: handelsrelaterad anpassning (trade-related adjustment). Detta fjärde område omfattar insatser för att underlätta de anpassningsprocesser som blir nödvändiga när handelspolitiska reformer leder till att konkurrensförutsättningar på både inhemska och internationella marknader förändras. Det handelsrelaterade biståndet till de minst utvecklade länderna samordnas genom ett nätverk som kallas Enhanced Integrated Framework, EIF, helt i enlighet med förslagen från Stiglitz och Charlton (2006). Förutom WTO omfattar EIF

fem multilaterala institutioner – Världsbanken, IMF, International Trade Centre, UNCTAD och UNDP – som gemensamt ska främja de minst utvecklade ländernas deltagande i internationell handel och se till att de multilaterala och bilaterala givarnas insatser är enhetliga och konsistenta med ländernas utvecklingsstrategier. Tankarna om additionalitet, fokus på den privata sektorn, ägarskap, koordinering och samstämmighet med ländernas egna utvecklingsstrategier finns också med i varierande utsträckning.

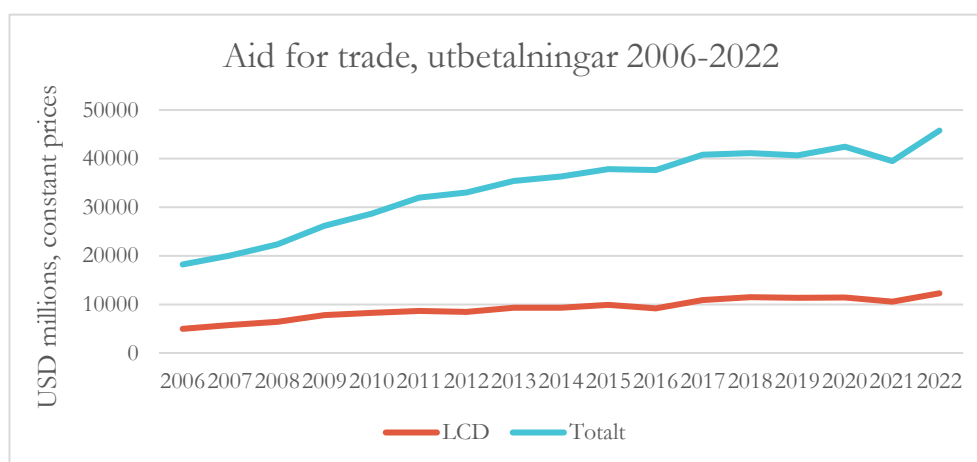
Det finns också ett par viktiga skillnader mellan visionen och dagens AfT-modell. Den tydligaste är att AfT inte är en del av ett multilateralt handelsavtal och att det inte har någon egen institutionell bas. Istället för att kunna agera med en egen budget som bygger på bindande åtaganden från givarna och en organisation som röstmässigt domineras av mottagarländer är AfT beroende av de bilaterala givarnas prioriteringar och val, både när det gäller mängden bistånd och valet av mottagarländer (och i stor utsträckning även valet av projekt). Detta gäller både för de projekt som samordnas av EIF och övriga insatser som räknas in under kategorin AfT. De finansieras och genomförs i huvudsak av bilaterala givare, multilaterala organisationer och regionala utvecklingsbanker på samma sätt som andra former av bistånd – WTO och IEF deltar genom att uppmuntra givarna att satsa på lämpliga projekt och genom att bidra till rapportering och utvärdering av utbetalningar och resultat.

Det kan också noteras att den nuvarande modellen omfattar ett bredare ramverk för att följa upp och utvärdera resultaten av AfT än vad Stiglitz och Charlton (2006) föreslog. Uppföljningen bygger på regelbundna analyser på tre nivåer. I samarbete med WTO publicerar OECD/DAC rapporter om hur biståndsflöden utvecklas över tid, enskilda givare rapporterar och utvärderar sina egna insatser, och mottagarländerna rapporterar om både behov och genomförda insatser. Detta har skapat en betydande kunskapsbas som skulle kunna användas systematiskt av enskilda givarländer (inklusive Sverige) för att utveckla mer effektiva AfT-insatser.

Frågan är huruvida den “temporära” AfT-lösningen klarat av sin uppgift lika effektivt som en mer självständig GTF skulle ha gjort. Det finns naturligtvis inget övertygande svar på denna fråga, men det är intressant att notera att omfattningen av AfT förmodligen är större nu än den skulle varit i en modell baserad på Stiglitz & Charlton (2006). Figur 2.1 visar hur utbetalningarna till AfT utvecklades under perioden 2006–2018. Det samlade biståndet till AfT uppgick till över USD 410 miljarder, varav de

minst utvecklade ländernas andel var USD 108 miljarder. Fram till och med år 2020 hade de sammanlagda utbetalningarna ökat till USD 556 miljarder. Detta betyder att omkring 30 % av allt bistånd rubricerades som AfT, vilket motsvarar omkring 0,1 % av givarländernas BNP.² Denna andel har ökat över tid eftersom AfT har vuxit snabbare än biståndet i sin helhet. Modellen i Stiglitz och Charlton (2006) skulle i idealfallet ha genererat omkring 0,07 % av givarländernas BNP.³

Figur 2.1. Aid for Trade, utbetalningar 2006–2022, totalt och för de minst utvecklade länderna (miljoner USD)



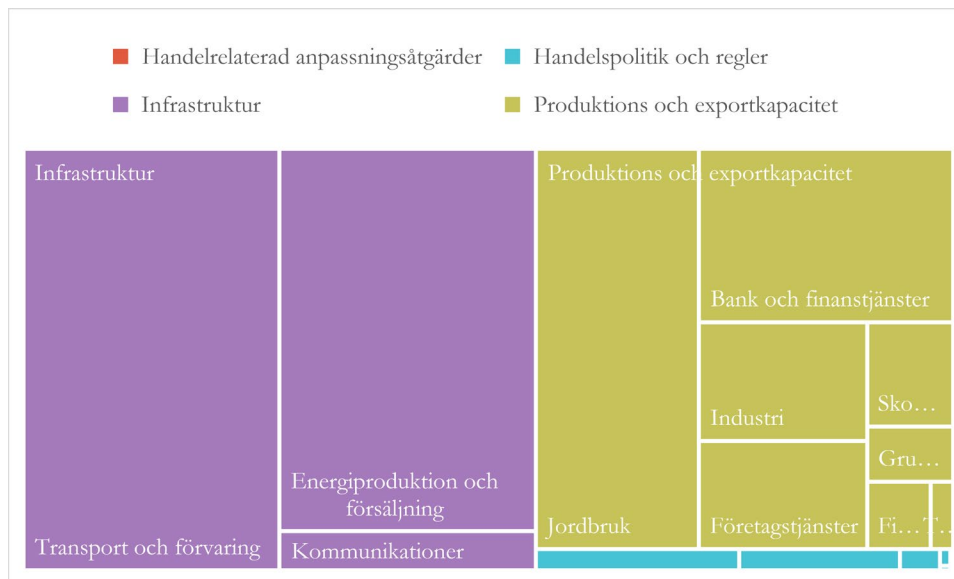
Källa: EIF Trade Funding Insight. <https://www.enhancedif.org/sites/default/files/eif-trade-funding-insights-oda-screen.pdf>

En följdfråga är varför givarsamfundet valt att prioritera AfT framför andra former av bistånd. Innan vi besvarar denna fråga är det lämpligt att titta på var och till vad resurserna för AfT har använts. Figur 2.2 visar hur bistandsflödena fördelades mellan de fyra insatsområdena som ingår i programmet (produktions- och exportkapacitet; infrastruktur; handelspolitik och regler; handelsrelaterade anpassningsåtgärder). Infrastruktur och produktionskapacitet dominerar fullständigt. Inom infrastruktursektorn går resurserna främst till transport och energi, och med fortsatt fokus på grön omställning är det troligt att investeringar inom dessa sektorer även fortsättningsvis kommer att vara viktiga.

² Det samlade biståndet under perioden uppgick till omkring 0.35% av givarländernas BNP.

³ Stiglitz och Charlton (2006) antog att biståndet i genomsnitt skulle uppgå till 0.7 % av givarländernas BNP, och att finansieringsåtagandet för AfT/GTF skulle motsvara omkring 10% av allt bistånd.

Figur 2.2. Aid for Trade 2018–2020, fördelning mellan insatsområden (utbetalningar, totalt USD 142 miljarder SEK)



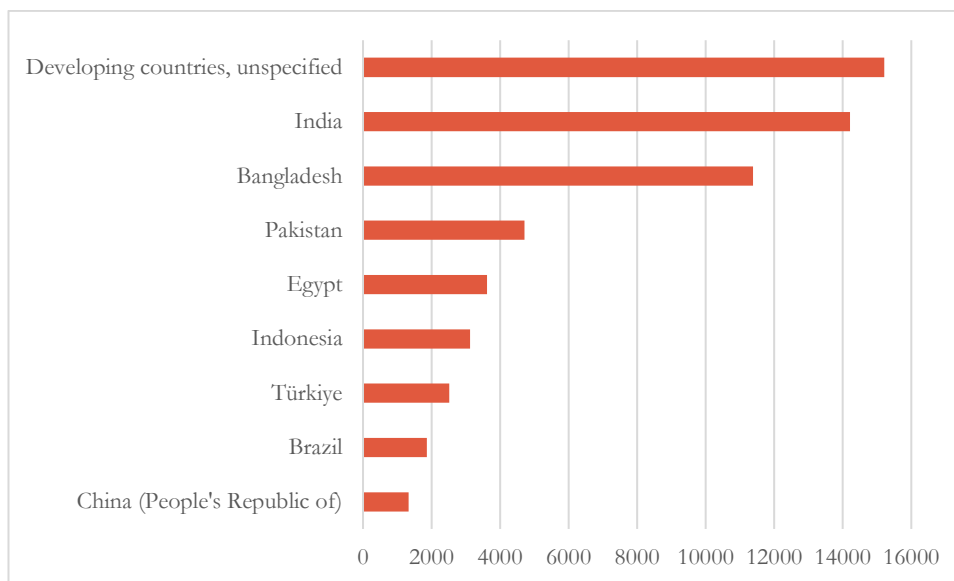
Källa:

[https://public.tableau.com/views/Aid for trade/Aid for trade?%3Aembed=y%3AshowTabs=y%3Adisplay_count=no%3AshowVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/Aid%20for%20trade/Aid%20for%20trade%3Aembed=y%3AshowTabs=y%3Adisplay_count=no%3AshowVizHome=no#1)

Med tanke på de höga kapitalkostnaderna inom infrastrukturområdet utgörs en stor del av detta bistånd av subventionerade krediter, vilket innebär att låneandelen av hela AfT-programmet varit omkring 60 % under det senaste året. Stödet till produktionskapacitet går främst till jordbruk, skogsbruk och fiske, samt den finansiella sektorn och övriga affärstjänster. Tillverkningsindustrin har en relativt liten andel av biståndet.

Figur 2.3 visar de åtta största mottagländerna. En stor del av biståndet är inte landbundet, utan utgörs av regionala program eller globala program som omfattar flera länder. Det är noterbart att Bangladesh är det enda landet på topplistan som hör till låginkomstgruppen: alla andra länder som identifieras i figuren hör till övre medelinkomstgruppen (upper middle income).

Figur 2.3. Aid for Trade, största mottagare 2018–2020 (miljoner USD)



Källa:

[https://public.tableau.com/views/Aid for trade/Aid for trade?%3Aembed=y%3AshowTabs=y%3Adisplay_count=no%3AshowVizHome=no#1](https://public.tableau.com/views/Aid%20for%20trade/Aid%20for%20trade%3Aembed=y%3AshowTabs=y%3Adisplay_count=no%3AshowVizHome=no#1)

Dessa enkla observationer ger några ledtrådar till varför AfT har blivit en relativt stor del av det samlade biståndet. En viktig anledning är troligen att AfT fått mycket uppmärksamhet och i många kretsar uppfattats som en relativt effektiv form av bistånd. Som ett resultat har framgångsrika insatser som skapat positiva resultat redan på kort sikt – till exempel satsningar på transportinfrastruktur – helt säkert inspirerat till nya liknande projekt. I många fall är det emellertid inte tydligt om ett biståndsprojekt i första hand är inriktat på att främja handel och internationalisering, eller om det i stället handlar om att förbättra infrastruktur och produktionskapacitet för den inhemska marknaden. I sådana situationer kan det ha varit politiskt attraktivt att klassificera planerade insatser som AfT snarare än något annat för att lättare få gehör från politiska beslutsfattare och undvika onödig kritik från andra intressenter. Detta kan till exempel gälla en stor del av AfT-insatserna inom transportinfrastruktur och energi: bättre vägar och satsningar på alternativ energi krävs även för att stimulera inhemsk ekonomisk utveckling och energiomställning. På samma sätt är stödet till den finansiella sektorn och andra affärstjänster lika viktigt för den inhemska marknads utveckling som för att bygga exportkapacitet.

Listan över de främsta mottagarländerna är också intressant men inte överraskande. Om syftet med ett AfT-projekt är att öka exporten eller handelsvolymen är det naturligt att en stor del av satsningarna hamnar i

länder som redan har relativt goda förutsättningar för att lyckas. I takt med att biståndet blir alltmer mål- och resultatriktat är det naturligt att insatserna satsas där förutsättningarna att lyckas är bäst snarare än där behoven är störst. Utan tvivel är utmaningarna och riskerna större i låginkomstländerna (vilket innebär att sannolikheten för att nå uppsatta resultatmål också är lägre) samtidigt som det också finns ett större behov av biståndsformer som riktar sig direkt till de fattigaste befolkningsgrupperna i dessa länder. Det faktum att länder som Kina, Brasilien, Turkiet, Indonesien och Indien finns med på listan kan också återspegla ett visst ekonomiskt egenintresse hos givaren. Dessa länder har stora marknader, existerande exportkapacitet och betydande köpkraft. Att etablera en bilateral relation med dessa länder innebär inte bara att det finns mycket som kan importeras från biståndsmottagaren på kommersiell bas, utan också att det kan finnas goda affärsmöjligheter för givarlandets exportörer. Biståndet kan bidra till att marknadsföra givarlandets export genom att skapa goodwill och sprida kunskap om de varor, tjänster och tekniska lösningar som erbjuds, och etablerar dessutom nätverk och politiska kontakter på hög nivå som kan vara viktiga vid offentlig upphandling och större kommersiella projekt. Flera studier har också funnit betydande effekter av AfT på givarlandets export till mottagarländerna (Nowak-Lehmann 2009). Mindre och fattigare ekonomier är inte lika intressanta ur detta perspektiv.

Aid for Trade i det svenska biståndet

Medan AfT utgör närmare en tredjedel av det samlade biståndet från DAC-länderna verkar de svenska satsningarna på området vara mera begränsade. Under de senaste åren har AfT i genomsnitt svarat för knappt 10 % av det svenska biståndet, såsom visas i Tabell 2.1.

Tabell 2.1. AfT i det svenska utvecklingsbiståndet

	Utbetalningar						Prognoser	
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Handelspolitik och regler	340	302	237	96	206	115	157	147
Handelsrelaterad infrastruktur	801	1149	1328	1178	1158	1212	1052	1167
Uppbyggnad av produktiv kapacitet	2124	2544	2708	2370	2481	1942	2267	2238

Summa AfT	3265	3996	4274	3644	3845	3269	3476	3352
- varav UD	135	140	111	95	143	348	-6	9
- UD/Total AfT	4,1%	3,5%	2,6%	2,6%	3,7%	10,7%	-0,2%	0,3%
Förändringar av AfT utbetalningar		22,4%	7,0%	-14,7%	5,5%	-15,0%	6,3%	2,2%
Handelspolitik och regler/Total AfT	10,4%	7,6%	5,5%	2,6%	5,4%	3,5%	4,5%	4,1%
AfT/Totala utbetalningar	9,6%	10,1%	10,4%	8,5%	8,8%	7,8%	9,0%	10,7%

Källa: Tabell 1, Sidas återrapportering enligt regleringsbrev till Sida för budgetår 2023 avseende handelsrelaterade insatser (23/000067).

Not: Varav UD (insatser som Sida hanterat åt UD, insatser för 2023 och 2024 kan delvis ännu saknas i Sidas system; Förändringar av AfT utbetalningar (jämfört med föregående år.

Till viss del är detta ett resultat av att handel och kommersiella relationer haft en mindre framträdande roll i biståndet från Sverige än andra europeiska länder – svenskt bistånd har i stället haft en starkare betoning på fattigdomsminskning och mänskliga rättigheter och insatser som direkt påverkar dessa mål. Samtidigt kan det hävdas att svenska biståndsstrategier inte avviker så mycket från andra givares ansatser som siffrorna antyder. En orsak är att definitionen av vad som är AfT är oklar. De flesta insatser som stärker näringslivet och samhällets institutioner kan kopplas till handel – starkare företag har bättre förutsättningar att delta i internationell handel. I princip skulle därför många av de samarbeten som omfattar privatsektorsutveckling och stöd till institutionsbyggande i det svenska biståndet, som idag inte kategoriseras som AfT, också kunna inkluderas under denna rubrik.

Kapacitetsuppbyggnad och handelsrelaterad infrastruktur svarar för största delen av den svenska AfT-posten (Sida, 2023), vilket stämmer väl med det generella mönstret. Stödet för uppbyggnad av produktiv kapacitet svarade för över 60 % av betalningarna år 2022 och gick i första hand till jordbruksutveckling, skogsbruk, samt utveckling av små och medelstora företag och finansiella institutioner. De största mottagarländerna var Kenya, Mocambique och Zambia. Handelsrelaterad infrastruktur stod för drygt 30 % av utbetalningarna och hade fokus på energisektorn, med projekt inom energiförsörjning, förnybar energi, energieffektivisering och energisektorpolicy. Infrastruktur för telekommunikation var ett annat stort område, medan biståndet till transportinfrastruktur minskat över tid.

De främsta mottagarländerna var Ukraina, Mocambique, Moldavien och Uganda.

Biståndet till reformer av handelspolitik och regler har minskat över tiden och omfattade mindre än 5 % av utbetalningarna för AfT under 2022. Utbetalningarna gick främst till internationella organisationer som EIF, Världsbankens paraplyfond för handel och ITC, samt vissa utbildningsinsatser, till exempel stöd till *Trade Policy Training Centre in Africa*. Den del av utbetalningarna som hanteras av UD (och därmed ligger närmare Sveriges aktuella utrikespolitiska agenda) har ökat under senare år. De omfattar främst stöd till energisystem i Ukraina och Moldavien.

Sammantaget var de största mottagarna av stöd under AfT-programmet år 2022 Mocambique och Ukraina med omkring SEK 275 miljoner per land. Andra stora mottagare var Moldavien, Kenya och Uganda, som tog emot mellan SEK 130–150 miljoner per land. Inget av dessa länder ingår i listan över de främsta AfT-mottagarna i Figur 2.3.

En del av biståndet som inte syns i Tabell 2.1 är de garantier som Sida ställer ut för att mobilisera kapital för utvecklingsprojekt. Dessa garantier används för att motivera banker och andra finansiärer att ställa ut lån för utvalda projekt, eftersom kreditgivare i mindre utvecklade ekonomier ofta är ovilliga att finansiera företag och projekt som uppfattas som riskabla. Garantierna märks inte i biståndsstatistiken annat än i de fall där utvecklingsprojekten misslyckas och garantin används för att täcka obetalda lån. År 2022 fanns 43 aktiva garantier med handelskoppling i Sidas garantiportfölj. Den totala summan för dessa garantier (exponeringen) var SEK 6,5 miljarder och de mobiliserade ett kapital på SEK 19,7 miljarder. De största garantierna gällde insatser inom förnybar energi (16 garantier med en total garanterad summa på SEK 4,1 miljarder och total mobiliserad kreditvolym på SEK 13,4 miljarder). Det är oklart hur dessa garantier bör värderas i jämförelse med de poster som ingår i Tabell 2.1 – garantierna löper över flera år och endast en liten andel av dem kommer förhoppningsvis att behöva realiseras – men det är klart att de bidrar på ett betydande sätt till utvecklingen av handelsrelaterad infrastruktur.

Det kan noteras i detta sammanhang att garantiernas roll för att främja utvecklingsrelaterade investeringar inte har diskuterats i detalj i litteraturen om utvecklingsfrågor, vilket betyder att detta är ett område där fokuserade analyser kan vara av stort värde. Med tanke på de observerade hävstångseffekterna för kapitalmobilisering är det också relevant att bedöma vilka möjligheter det finns för att öka kreditvolymerna. Detta i sin

tur kräver en diskussion om hur förvaltningen av en större kreditportfölj kan professionaliseras, och om det bör ske på nationell basis eller i form av gemensamma nordiska eller internationella initiativ.

Handel med Sidas programländer

Medan stora och relativt utvecklade länder som Kina, Indien, Indonesien, Brasilien, och Turkiet ingår bland de främsta mottagarna av AfT globalt (se Figur 2.3) är det en helt annan grupp av länder som återfinns i den svenska topplistan: Mocambique, Ukraina, Moldavien, Kenya och Uganda är de största mottagarna av svenskt AfT-bistånd. Detta återspeglar prioriteterna i svenskt bistånd, där fattigdomsminskning och mänskliga rättigheter (och under senare år stödet till Ukraina) vägt tyngre än andra motiv, till exempel svenska ekonomiska intressen. Skillnaden jämfört med det globala mönstret utgör inget problem från ett perspektiv som utgår från biståndsmottagarnas behov. Exporten från länder som Kina, Brasilien och Turkiet kommer att sannolikt att utvecklas väl oavsett storleken på svenskt AfT-bistånd (och kanske också oberoende av andra länders AfT-insatser). Det är de allra fattigaste och minst utvecklade länder som har de största behoven av stöd, inklusive AfT, och det är i dessa länder som det svenska biståndet möjligtvis kan ha en mätbar effekt på handel. Med tanke på att länder som Mozambique, Kenya och Uganda ligger långt ifrån Sverige kommer deras exportökningar dock inte i första hand att riktas mot Sverige, utan andra större ekonomier eller ekonomier som är lättare att nå tack vare likheter i efterfrågan och geografisk, språklig eller kulturell närhet.

Däremot förändras bilden om ytterligare prioriterade mål förutom fattigdomsminskning läggs till det svenska biståndet. Detta har nyligen gjorts. En målsättning som blivit tydligare i svensk utrikespolitik under innevarande regeringsperiod är att fördjupa och öka samordningen mellan utvecklingssamarbetet och handelspolitiken. Sandberg (2023) konstaterar helt logiskt att en sådan justering av prioriteterna utgör en utmaning, eftersom ”Sveriges utvecklingssamarbete och näringsliv i stor utsträckning finns på olika geografiska arenor, inom olika sektorer och med skilda arbetsformer och instrument till sitt förfogande”. Lösningen på denna utmaning är att ”styra bistånd och handelsfrämjande mot sammanfallande geografi och sektorer”. Detta motiverar en kort diskussion om vart Sveriges nuvarande bistånd går, vilka förutsättningar som finns för att öka handelsutbytet med existerande biståndsmottagare, och vad som skulle krävas för att skapa starkare kopplingar mellan utvecklingsbistånd och

svensk handel. Eftersom de flesta nuvarande biståndsmottagare har en mycket begränsad potential både som importkällor och som marknader för svenska företag krävs, i klartext, en omprövning av den nuvarande geografiska fördelningen av biståndet eller handelsfrämjandet.

Sverige har för närvarande biståndssamarbete med 48 länder (även om samarbetet med vissa av dem inte är aktivt). Appendix 1 grupperar dessa länder i tre grupper beroende på vilken samarbetskategori de tillhör. Den första gruppen omfattar 26 länder som deltar i traditionellt utvecklingssamarbete⁴, nästa grupp av 9 länder får enbart humanitärt bistånd, och den tredje gruppen består av de 12 europeiska transitionsekonomier⁵ som ingår i det svenska biståndsprogrammet. Av de 26 länder som tar emot både traditionellt utvecklingsbistånd är 16 också mottagare av humanitärt bistånd.

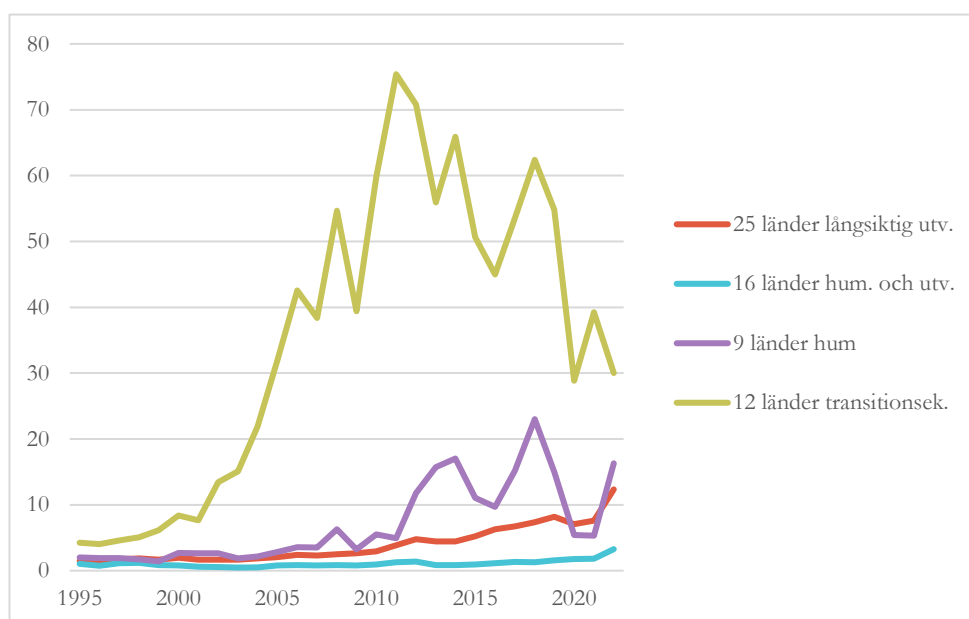
Rapportens appendix visar också vilka handelsregler som gäller för de olika programländerna. De fyra kategorierna är EBA (*Everything but Arms*) som ger tullfritt tillträde till EU-marknaden för alla varor utom vapen och ammunition från de minst utvecklade länderna, GSP (det allmänna preferensavtalet) som ger tullfritt marknadstillträde för en stor del av importen (och lägre tullar för ”känslig import”) från länder klassade som utvecklingsländer, GSP+ som ger tullfritt tillträde inom alla varugrupper till utvecklingsländer som skrivit på ett antal avtal om mänskliga rättigheter, miljö, klimat och samhällsstyrning, samt andra avtal om samarbete och partnerskap. De viktigaste av dessa är EPA (*Economic Partnership Agreements*) som är frihandels- och samarbetsavtal som ger fullt tillträde till EU:s inre marknad. EPA bygger på Cotonou-avtalet från år 2000 som utgjorde ett ramverk för biståndssamarbetet med partnerländer i Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet (ACP). Länder i EU:s grannskap har olika typer av associeringsavtal med handelspreferenser som går utöver GSP. De flesta europeiska transitionsekonomier är också kandidatländer för framtida EU-medlemskap, och deras associeringsavtal omfattar både frihandel och institutionellt samarbete med fokus på anpassning till EU:s bredare regelsystem. Som framgår av tabellen (Appendix 1) har alla biståndsmottagare minst GSP-status (förutom Ryssland och Belarus som för närvarande belastas av sanktioner). Detta betyder att tullar inte utgör något betydande hinder för att komma in på EU-marknaden för partnerländerna inom utvecklingssamarbetet.

⁴ Det bilaterala utvecklingssamarbetet med Mali har nyligen avbrutits.

⁵ Samarbetet med Belarus och Ryssland har avbrutits på grund av den ryska invasionen av Ukraina.

Figur 2.4 visar hur Sveriges import från partnerländerna har utvecklats sedan år 1995. De 16 länder som får både utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd presenteras som en egen grupp. Som framgår av figuren är det endast de europeiska transitionsekonomierna som lyckats ta sig in på den svenska marknaden i någon utsträckning. Under 2022 och 2023 utgjorde importen från transitionsekonomierna omkring 1,3 % av Sveriges samlade import, men det bör noteras att Turkiet stod för mer än hälften av detta.

Figur 2.4. Import från Sidas programländer (miljarder SEK)



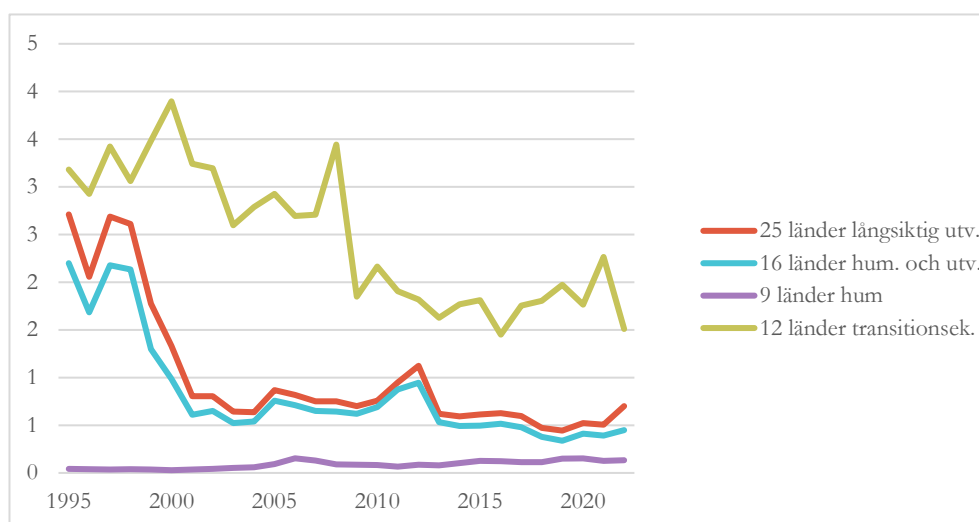
Källa: SCB.

Den samlade importen från alla andra biståndsmottagare uppgick till något över en procent av total import, varav hälften kom från Bangladesh, Pakistan och Myanmar (främst i form av kläder och textilier). Den begränsade exporten till Sverige från länder med traditionellt utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd är inte förvånande. Förutom att de flesta av dessa ekonomier är fattiga och har begränsad exportkapacitet är handelsvolymerna små på grund av det stora avståndet till Sverige. Det är orealistiskt att förvänta sig att små och medelstora företag från avlägsna utvecklingsländer ska välja att exportera till Sverige om de kan hitta alternativa marknader som ligger närmare.

Största delen av Sveriges import består av industrivaror, medan många utvecklingsländer har sina komparativa fördelar i enklare produktion, till exempel jordbruksprodukter och andra råvaror. Figur 2.5 visar hur stora andelar de olika grupperna av biståndsmottagare har av Sveriges samlade

import av SITC-grupperna 0, 1 och 2, som omfattar livsmedel och djur, drycker och tobak, samt råvaror. Mönstret från föregående tabell består. De europeiska transitionsekonomierna har stått för 1,5–2 % av den svenska importen inom dessa varukategorier under senare år, medan de övriga ländergruppernas andelar knappt varit mätbara. För alla grupper utom de länder som enbart har humanitärt bistånd har andelarna dessutom fallit kraftigt sedan millennieskiftet. Det bör dock noteras att EU:s handelshinder för import av jordbruksvaror och livsmedel fortfarande är betydande (både vad gäller officiella regler och privata standarder).

Figur 2.5. Import av livsmedel, djur, drycker, tobak och råvaror från Sidas programländer (andelar i % av svensk import för varugruppen).



Källa: SCB.

Även om de länder som Sverige ger bistånd till har möjligheter att utvecklas och bygga ytterligare kapacitet för export kommer deras handel direkt med Sverige att förbli begränsad. Avståndet mellan länder och storleken på länderna hör till de absolut starkaste bestämningsfaktorerna för bilaterala handelsströmmar. Från utvecklingsländernas perspektiv ligger Sverige långt bort och är relativt litet jämfört med andra potentiella exportdestinationer. De europeiska transitionsekonomierna utgör ett undantag – på längre sikt, och under förutsättning att hotet från rysk militär aggression minskar, är det sannolikt att ekonomisk och institutionell utveckling kommer att leda till att importen från länder i EU:s närområde utvecklas positivt.

Biståndsmottagarnas betydelse för svensk export är ännu mer begränsad. Exporten till de europeiska transitionsekonomierna uppgick förvisso till omkring 2 % av Sveriges samlade export 2022–2023, men tre länder –

Turkiet, Ryssland och Ukraina – var helt dominerande. Övriga sex transitionsekonomier stod för mindre än 0,2 % av svensk export. De traditionella biståndsländerna – de 36 länder som tog emot utvecklingsbistånd eller humanitärt bistånd från Sverige – stod tillsammans för mindre än en procent av den svenska exporten. Faktum är att den svenska exporten till Ryssland år 2022, då sanktioner på handeln med Ryssland redan införts, var lika stor som den samlade exporten till de 36 traditionella biståndsmottagarna. Slutsatsen även här är att de flesta utvecklingsländer inte är särskilt viktiga destinationer för svensk export eftersom de ligger lång borta och är relativt små i termer av marknadsstorlek och köpkraft. Dessutom är svenska produkter ofta positionerade i det övre segmentet av marknaden, med relativt högt pris och sofistikerade produkttegenskaper. Medan dessa produkter ofta efterfrågas av konsumenter i relativt rika länder är kundgruppen i utvecklingsländerna begränsad (Linder 1961).

Med detta sagt bör det noteras att utvecklingsländerna som grupp ändå kan vara viktiga mål för delar av den svenska industrin. Efterfrågan i tillväxtekonomier är ofta koncentrerad till insatsvaror och investeringsvaror, där många svenska företag har en starkare konkurrenskraft än i försäljningen till konsumenter. Ericssons förvandling från en producent av mobiltelefoner till en mer specialiserad leverantör av telefonsystem är en illustration av detta. Dessutom har Sverige många multinationella företag som kanske inte exporterar färdigvaror från svenska anläggningar till sina slutkunder, utan väljer att etablera utländska dotterbolag som ligger närmare marknaderna och producerar lokalt. Med tanke på den begränsade köpkraften i de flesta utvecklingsekonomier är det vanligt att de multinationella företagen arbetar med regionala snarare än nationella strategier. Genom att fokusera på ASEAN-marknaden snarare än någon av de enskilda länderna i regionen uppnås flera fördelar. Anläggningarna kan vara större och effektivare än om de bara skulle fokusera på en nationell marknad, värdekedjorna kan omfatta underleverantörer från flera länder i regionen och slutprodukterna kan marknadsföras i hela regionen.

Ett ännu viktigare argument för de multinationella företagen är att utvecklingsländer som erbjuder låga arbetskraftskostnader och en stabil och förutsägbar näringsmiljö är attraktiva lokaliseringsalternativ för arbetsintensiv tillverkningsindustri. För att kunna konkurrera på den globala marknaden krävs att företagen kan lägga arbetsintensiva delar av sin värdekedja i ekonomier med låg arbetskraftskostnad. Detta kan omfatta både tillverkning av insatsvaror och slutmontering och

sammansättning av produkter. Även om biståndsinsatserna (inklusive AfT) inte ger stora avtryck i den bilaterala handelsstatistiken mellan mottagarlandet och Sverige finns det därför viktiga kopplingar mellan biståndet och de svenska företagens långsiktiga intressen och konkurrenskraft. Alla delar av AfT – stöd till handelspolitiska reformer som reducerar tullar och andra handelshinder, infrastruktursatsningar som underlättar handelsflöden, insatser som stärker produktions- och exportkapaciteten, och till och med den goodwill som generöst bistånd skapar – kan bidra till att länder blir mera attraktiva destinationer för direktinvesteringar. Samtidigt bör det noteras att de positiva effekterna inte är öronmärkta för svensk industri. På samma sätt som utvecklingsländernas export i första hand kommer att riktas mot andra länder än Sverige kommer direktinvesteringarna i första hand att genomföras av företag från större länder som ligger geografiskt närmare. I gengäld gynnas svenska företag av de förbättringar i näringsmiljön som andra länders AfT-insatser bidrar till.

Starkare kopplingar mellan bistånd och handel?

Observationen att de flesta länder som tar emot svenskt AfT-bistånd har små marknader som ligger på långt avstånd från Sverige och inte ger stort avtryck i den svenska handelsstatistiken betyder inte att AfT-insatserna varit misslyckade eller ineffektiva. Många utvecklingsländer, inklusive flera av Sveriges nuvarande och tidigare partnerländer, har registrerat stora exportökningar under det senaste årtiondet samtidigt som de deltagit i omfattande AfT-insatser. Alla framsteg inom området kan naturligtvis inte härledas till AfT. Avsnitt 3 till 5 har fokus på effekterna av AfT och ger en översikt av de empiriska forskningsresultaten på området. Redan innan den diskussionen är det emellertid relevant att kort beröra frågan om hur kopplingarna mellan bistånd och handel kan stärkas, såsom efterfrågats av Sandberg (2023).

En första observation är att argumenten för AfT som en motor för utveckling är starka oavsett om utvecklingsländernas framtida handelsökningar omfattar Sverige eller inte. Om det svenska biståndet även i framtiden ska utgå från partnerländernas snarare än Sveriges behov finns det inte starka principiella skäl att förändra inriktningen på det existerande biståndet eller urvalet av samarbetsländer. Detta utesluter naturligtvis inte förändringar som motiveras av andra argument, till

exempel effektivitetsskäl – utvärdering och uppföljning är viktiga för att styra resurser mot insatser som har starkare och mer hållbara effekter.

Om biståndet i stället ska utgå från kravet att svenska aktörer bör gynnas kan betydande förändringar bli nödvändiga. I teorin kan en närmare koppling mellan bistånd och svensk industri uppnås antingen genom att insatserna i nuvarande mottagarländer anpassas så att de tydligare gynnar svenska intressen, till exempel genom att återinföra ett bundet bistånd, eller genom att biståndet omdirigeras till länder som är mera intressanta från ett svenskt näringslivsperspektiv. Dessutom är tidsperspektivet viktigt när kopplingarna mellan bistånd och svenska intressen utvärderas. Insatser som genomförs idag kan ha relativt små effekter på kort sikt, men leda till betydligt starkare kontakter på längre sikt. Till exempel är det sannolikt att utbildningsinsatser och tekniskt bistånd som bidrar till kunskapsspridning och nätverksbyggande inte leder till kommersiella kontakter förrän på längre sikt. För att ta tillvara dessa kontakter krävs en långsiktighet i den bilaterala relationen – om utvecklingssamarbetet avslutas innan landet når gruppen av medelinkomstländer blir det svårare att utnyttja de nätverk och den goodwill som biståndet skapat. Detta står inte i motsättning till biståndets övergripande mål att minska fattigdomen och bidra till demokratisering: ekonomisk utveckling leder inte automatiskt till demokratisering och även relativt framgångsrika utvecklingsländer kämpar ofta med betydande social ojämlikhet och fickor av fattigdom. I denna diskussion är det också viktigt att ”svenska intressen” inte ensidigt handlar om export från Sverige. Som noterats ovan är utvecklingsländerna viktiga för många svenska multinationella företag, både som marknader för produkter som tillverkas i anläggningar utanför Sverige och som produktionsbaser för tillverkning av arbetsintensiva varor som exporteras både till Sverige och andra destinationer.

Svaga skäl för att binda biståndet

Ett beslut att binda biståndet för att gynna svenska intressen skulle innebära ett stort avsteg från OECD:s grundläggande principer och Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005, som slår fast att bistånd ska ägas av mottagaren och utgå från mottagarens behov.⁶ Under

⁶ Det bör noteras att en bindning av biståndet också skulle bryta mot ytterligare en grundprincip i Parisdeklarationen, nämligen ambitionen att förenkla administrationen av bistånd genom att givare samordnar och harmoniserar sina rutiner. Administrationen av bundet bistånd är mer komplicerad, eftersom inköpsprocesser och återrapportering för bundet bistånd inte kan samordnas fullt ut med de rutiner som gäller för obundet bistånd.

de senaste årtiondena har Sverige byggt upp ett anseende som en ansvarsfull biståndsgivare som respekterar partnerländernas utvecklingsmål och anpassar sina insatser till deras strategier och prioriteringar (OECD 2019). Uppfattningen att Sveriges bistånd bygger på humanitära och solidariska principer snarare än kommersiella egenintressen har bidragit till en positiv bild av Sverige och sannolikt gett Sverige en starkare röst i dialogen med partnerländerna. Att överge en (eller flera) av de grundläggande principerna för biståndssamarbetet skulle försvaga Sverige-bilden: det är svårt att tro att detta skulle gynna svenska företags anseende i utvecklingsekonomierna. En förändring av denna dignitet är således förknippad med kostnader.

Samtidigt skulle en bindning av biståndet säkerligen gynna vissa intressenter i Sverige: bundet bistånd leder per definition till återflöden i form av ökad export från givarlandet (Wagner 2003; Nowak-Lehmann et al. 2008). Med tanke på det svenska näringslivets höga internationaliseringsgrad är det dock svårt att bedöma hur stora effekter detta skulle ha på den svenska samhällsekonomin – många företag som verkar i Sverige är utlandsägda och importinnehållet i den svenska exporten är betydande. Analyser på andra länder har heller inte lyckats hitta några tydliga effekter av bundet bistånd på givarlandets sysselsättning eller bytesbalans, även om de ofta identifierat positiva effekter på enskilda företag (Jepma 1991; Tajoli 1999; Clay et al. 2008). Det bör dock noteras att bindning av biståndet är ett synnerligen ineffektivt sätt att slussa finansiellt stöd till utvalda intressegrupper i givarlandet. Dessutom finns det en diskussion om huruvida bindning av biståndet *de facto* utgör en exportsubvention till utvalda företag i givarlandet, vilket inte tillåts av WTO:s regelsystem (Hagemeyer 2014).

I mottagarländerna skulle de direkta effekterna av en större andel bundet bistånd däremot vara negativa. Det finns en omfattande äldre litteratur som undersökt hur bindning påverkar effekterna av biståndet och i huvudsak funnit att det leder till effektivitets- och välfärdsförluster i mottagarlandet. Kostnaderna för att köpa in varor och tjänster från givarlandet är ofta relativt höga i jämförelse med världsmarknadspriserna, vilket leder till att värdet av varje biståndskrona reduceras. I sin sammanfattning av litteraturen mellan 1960 och 1990 kom Jepma (1991) fram till att bindning av biståndet ledde till att kostnaderna för mottagaren ökade med 15–30 %. Senare studier har gjort direkta jämförelser av upphandlingspriser och funnit prispålägg när det handlar om bundet bistånd som ofta ligger över 20 % (Aryeetey et al. 2003; Osei 2003, 2004; OECD 2006). Med andra ord kommer bindningen inte enbart att leda till

att mottagarna tvingas köpa varor och tjänster från relativt dyra länder, utan det är också troligt att dessa varor och tjänster kommer att bli dyrare eftersom upphandlingarna inte är lika konkurrensutsatta som obundna upphandlingar.

Dessutom finns det en risk att bindningen leder till ineffektiva teknologival. Svenska producenter utvecklar teknologier som i första hand är anpassade till svenska förhållanden och faktorpriser, dvs relativt höga arbetskraftskostnader. Dessa teknologival är inte nödvändigtvis optimala för kostnadsstrukturen i utvecklingsländer, där relativt låga arbetskraftskostnader motiverar mer arbetsintensiva teknologier. Litteraturen identifierar också en möjlig positiv effekt av bundet bistånd. Genom att utlova större återflöden kan det vara möjligt att nå politisk enighet om ett större bistånd om bindning tillåts (Kim & Kim 2016). Om bindningen leder till tillräckligt stora ökningar av det totala biståndet är det möjligt att detta kan kompensera mottagarländerna för de effektivitetsförluster som följer av det bundna biståndet.

Med detta sagt bör det noteras att avgränsningen mellan bundet och obundet bistånd inte är helt tydlig. Mottagarlandet har störst ägarskap i de fall då biståndet ges som obundet budgetstöd, där mottagaren fritt väljer hur resurserna ska användas. Även här kan det dock finnas begränsningar, eftersom givarna inte erbjuder budgetstöd till alla länder, utan enbart till dem som uppfyller mer eller mindre formella krav vad gäller ekonomiska politik, transparens och institutionell effektivitet. Med undantag för budgetstödet kommer bistånd ofta att gynna exporten från givarlandet till mottagarlandet även om det inte finns någon explicit bindning. En anledning är att givarna ofta väljer att rikta in sig på biståndsområden där den egna industrin har starka komparativa fördelar och där de framgångsrikt kan konkurrera om kontrakt utan att särbehandlas (till exempel när svenskt infrastrukturbistånd används för att bygga upp system för telekommunikation). Ett annat skäl är att tekniskt bistånd och utbildningsinsatser nästan oundvikligen bygger på att förmedla kunskap och erfarenheter från givarlandet till mottagarlandet. Detta omfattar också de praktiska lösningar och teknologier som utvecklats och använts i givarlandet. Det är mer troligt att mottagarlandet kommer att välja några av dessa lösningar än sådana alternativ som inte är lika bekanta (Jambadu et al. 2024).

Resultaten från empiriska studier har bekräftat antagandet om en positiv effekt av obundet bistånd på givarlandets export till mottagarlandet (men också visat att effekterna är svagare om mottagarlandet har relationer med

många olika biståndsgivare). Ett intressant resultat är att dessa effekter verkar vara av ungefär samma storlek som exporteffekterna då biståndet är bundet. Om det inte finns stora ekonomiska vinster att göra genom att binda bistånd, samtidigt som effekterna på Sveriges anseende som en ledande och ansvarsfull biståndsgivare troligen skulle vara negativa, är det uppenbart att det inte är meningsfullt att binda det svenska biståndet. Andra strategier – att lägga större vikt på tekniskt bistånd och utbildning och att fokusera på områden där Sverige har starka komparativa fördelar – är att föredra om målet är att biståndet till existerande mottagarländer ska generera större positiva effekter på den svenska ekonomin.

Enklare att lägga till nya samarbetsländer/regioner

Alternativet att lägga till ytterligare biståndsmottagare och biståndsmål är relativt enkelt och kommer inte att vara kontroversiellt bland Sveriges utvecklingspartner. Däremot kommer det att vara svårt att finna acceptabla argument för att omfördela bistånd från vissa länder som uppfattas som för små och fattiga för att vara intressanta ur ett kommersiellt perspektiv till andra länder som är mer intressanta på grund av att de är större och har högre köpkraft.

Ett mindre kontroversiellt tillvägagångssätt, som är förenligt med existerande strategier, är ett starkare fokus på regionala strategier och program. Förutom att de bidrar till stor flexibilitet är de lämpliga plattformar för fortsatta insatser inom AfT. Ett viktigt argument rör de insatser som avser att stärka utvecklingsländernas deltagande i internationella värdekedjor. De har ofta en regional struktur och omfattar flera länder som har olika utvecklingsnivå och komparativa fördelar. Regionala insatser som samtidigt påverkar flera av länkarna i värdekedjorna kan till exempel ge utrymme för samordnad uppgradering som gynnar flera av de deltagande ekonomierna (Byiers & Lui 2013). Detta innebär att även existerande biståndsmottagare kommer att gynnas av regionala strategier som stärker deras position i de globala värdekedjorna. Dessutom kommer regionala insatser och strategier att vara av större intresse för svenska investerare och exportörer än insatser som enbart fokuserar på individuella länder med små inhemska marknader. Ett exempel är Sydostasien, där regional integration redan bidragit till att många utländska exportörer och investerare har en regional strategi snarare än separata nationella strategier. Regionala strategier har också ett stort värde då de ofta bidrar till kontakter och nätverksbyggande och underlättar erfarenhetsutbyten och lärande inom regionen.

3 Översikt: Har Aid for Trade Fungerat?

Detta avsnitt ger en inledande översikt av effekterna av AfT och kommer bland annat fram till följande punkter:

- Det är svårt att mäta effekterna av AfT eftersom programmet omfattar många olika typer av insatser där kopplingen till handel ibland är otydlig.
- Studier av sambandet mellan AfT och export på makronivå visar sällan starka och robusta effekter. Även om de flesta studier hittar en positiv samvariation mellan totala AfT-inflöden och export är det svårt att utesluta motsatt kausalitet, dvs att AfT går till länder vars export redan börjat växa av andra anledningar. Det finns dock enstaka studier som visar att AfT bidragit till exportdiversifiering i utvecklingsländerna.
- Resultaten vad gäller effekterna av AfT för att stärka "hård" handelsinfrastruktur – vägar, hamnar, telekommunikation – är ofta tydligare: insatser som sänker transaktions-kostnaderna bidrar till att öka handelsvolymerna
- Även insatser som riktas mot "mjuk" handelsinfrastruktur – institutioner och regler som direkt påverkar handel och transporter – verkar ha positiva effekter.
- Resultaten av insatser som riktas direkt till enskilda företag är otydliga. Både exportfrämjande och olika insatser för att förbättra företagens exportkapacitet verkar ha avsedda effekter i vissa sammanhang men inte alltid. Detta motiverar en noggrannare genomgång av forskningsresultaten på området (vilket återfinns i avsnitt 4 och 5).

Föregående avsnitt har diskuterat AfT från ett insatsperspektiv och noterat att det varit relativt framgångsrikt när det gäller mobiliseringen av resurser till handelsrelaterade insatser. Programmet har vuxit snabbare än den sammanlagda biståndsvolymen och närmare en tredjedel av allt bistånd rubriceras nu som AfT. Men vilka effekter har AfT haft? Hur har programmet påverkat de deltagande ländernas utveckling? Dessa frågor borde vara relativt enkla att besvara eftersom uppföljning och utvärdering av AfT utgör en central del av programmet, samtidigt som de stora investeringarna motiverat givarna att finansiera många externa analyser av insatsernas effektivitet. Detta är emellertid inte fallet, utan den existerande litteraturen ger en något otydlig bild av effekterna.

Svårt att utvärdera

En genomgång av analyser som publicerats i etablerade forskningstidskrifterna visar att det inte verkar finnas några enkla svar på frågorna om effekterna av AfT. En uppenbar anledning är att AfT omfattar flera olika typer av insatser som genomförts i olika omgivningar med vitt skilda förutsättningar: stora infrastrukturinvesteringar i snabbt växande ekonomier har helt andra effekter än insatser riktade till enskilda företag i de minst utvecklade länderna (Massa 2013). En annan anledning är tendensen att kategorisera projekt som kanske inte främst är tänkta att påverka handel under AfT, eftersom de stämmer med uttalade politiska prioriteringar och underlättar beslutsprocesserna. Ett ytterligare (och kanske viktigare) skäl är att det inte finns någon enighet om vilka effekter som ska utvärderas, eftersom det inte är klart exakt vad målet med AfT-insatserna är. Ska analyserna ha ett skarpt fokus på hur insatserna påverkar exportvolym, exportdiversifiering, och handelspolitik, eller ska nyckeltalen istället vara tillväxt, sysselsättning, fattigdomsminskning, hållbarhet eller andra utvecklingsmål?

Delpeuch et al (2010) genomförde en tidig meta-analys av utvärderingar av AfT-projekt inom transport och lagerhållning i Vietnam och Ghana 1999–2009. De identifierade 162 projekt som kategoriseras under rubriken AfT i DAC:s utvärderingsdatabas (Evaluation Resource Centre), och undersökte i vilken mån dessa var direkt relaterade till handel och hur effekterna på handel och utveckling rapporterades i utvärderingarna. Resultaten visade att endast 43 av de utvärderade projekten hade en direkt koppling till internationell handel. När dessa 43 utvärderingar analyserades framkom att de flesta inte fokuserade på effekterna på handel, handelspolitik eller kopplingarna mellan handel och inhemsk ekonomisk politik. I stället diskuterades mer övergripande utvecklingsmål som fattigdomsminskning och jämställdhet. Slutsatsen var att utvärderingarna inte bidrog med några särskilda insikter om huruvida AfT fungerar, eller hur de specifika insatserna som ingick i projekten påverkade handeln.

En möjlig anledning till de nedslående resultaten är att de flesta utvärderingar som analyserades av Delpeuch et al. (2010) undersökte projekt som planerats och inletts innan 2005, då AfT lanserades av WTO. Även om diskussion om AfT hade pågått under många år dessförinnan hade den inte varit lika betydelsefull för politiska beslutsfattare, biståndsgivare, och internationella organisationer som den blivit efter 2005. Därmed hade målformuleringarna i projekten sällan en stark betoning på handel och relaterade variabler, utan projekten motiverades

snarare med andra argument, till exempel relaterade till Millenniemålen. Bristen på tydliga mål innebar också att det oftast saknades baslinjedata för att analysera utfall och effekter. Delpuch et al. (2010) rekommenderade därför att framtida projekt bör utgå från en uttalade effektlogik, med en baslinjestudie som definierar utgångsläget, sätter tydliga kvantifierbara mål för verksamheten och identifierar de nyckeltal och indikatorer som ska användas för att mäta resultaten.

Jakupec (2016) ifrågasätter också om en samlad utvärdering av AfT är möjlig, och pekar på fyra skäl varför utvärderingarna av AfT inte ger någon entydig bild av programmets effektivitet. I linje med Delpuch et al. (2010) menar han för det första att det saknas enighet om vad AfT ska uppnå och hur resultaten bör utvärderas. Hur ser den specifika målbilden ut? Likaså saknas ofta baslinjedata, d.v.s. information om hur situationen innan insatserna såg ut, och enighet om vilka indikatorer som bör användas för att mäta graden av måluppfyllnad. För det andra är det svårt att jämföra olika AfT-insatser över tid och mellan länder, särskilt med tanke på att den direkta kopplingen till handel är svag i en del av insatserna. Begreppet AfT tolkas på olika sätt av olika intressenter, och de flesta biståndsgivare har olika specifika mål och syften för olika projekt (som dessutom kan skilja sig från andra biståndsgivares mål i liknande program i samma mottagarländer). För det tredje varierar resurserna för utvärderingsinsatser mellan olika givare och över tid, vilket begränsar kvalitén i vissa utvärderingar samtidigt som det gör jämförelser mellan studierna svåra. För det fjärde är det svårt om inte omöjligt att vad som skulle hänt om programmen inte genomförts – det finns inga kontrollgrupper att jämföra med.

Resultat från utvärderingar

Trots dessa svårigheter finns det några publicerade analyser som försöker urskilja de specifika effekterna av olika typer av insatser. Cadot et al. (2014) sammanfattar litteraturen genom att undersöka relationen mellan bistånd och handel på tre olika nivåer. I ett första steg ser de på det direkta sambandet mellan bistandsflöden och export på makronivå, och går sedan vidare till separata analyser av de två tydligaste kanalerna genom vilka biståndet kan förväntas påverka export. Dessa är dels förbättringar av hård och mjuk infrastruktur som sänker handelskostnaderna på bred front för alla företag som väljer att använda infrastrukturen, dels direkta stödinsatser till enskilda exportörer som därigenom blir bättre rustade för att hantera kostnaderna för internationell handel. En kort genomgång av

forskningsresultaten som utgår från dessa tre analysnivåer ger en första överblick av kunskapsläget.

Aid for Trade och handel på makronivå

Vad gäller det direkta sambandet mellan bistånd och handel på makronivå är det svårt att hitta signifikanta och robusta effekter. Det finns inga tecken på att länder som får mer AfT-bistånd generellt har en snabbare tillväxt i exporten. Om man tar hänsyn till ländernas initiala export visar enkla korrelationer att biståndet verkar ha positiva effekter i de länder som redan är framgångsrika. En möjlig anledning är att andra faktorer än bistånd är avgörande för ländernas exportframgångar, och att biståndet inte raderar ut dessa effekter. Mera avancerade ekonometriska analyser på landnivå, som använder olika metoder för att ta hänsyn till skillnaderna i inkomst, storlek och andra landegenskaper, registrerar oftare positiva effekter men resultaten är sällan robusta (Brenton & Uexkull 2009; Cali & te Velde 2011; Massa 2013; Ferro et al. 2014; Martinez-Zarzoso 2019). De skattade effekterna av biståndet är positiva i en relativt stor andel av skattningarna, men i många av dessa fall går det inte att utesluta omvänd kausalitet – det är möjligt att biståndet inriktats på länder och sektorer som redan har börjat utveckla sin exportförmåga. Detta är konsistent med forskningsresultat som visar att de makroekonomiska effekterna oftare tenderar att vara positiva i medelinkomstländer snarare än i låginkomstländer (Busse et al. 2012), Sydostasien (Lee & Oh 2022) och i länder med starkare institutioner (Tadesse et al. 2019). Ett undantag är Hühne et al. (2015), som kommer fram till att AfT ledde till ökad export från mottagarländer både till givarländerna och till andra låg- och medelinkomstländer. Denna effekt gällde dock inte all export, utan främst industrivaror snarare än råvaror och jordbruksvaror. Andra studier visar också tecken på att AfT haft positiva effekter på diversifieringen av utvecklingsländernas exportportföljer, vilket är viktigt för att minska beroendet av enskilda exportvaror (Gnangnon 2019).

Hård infrastruktur

Analysen om betydelsen av hård infrastruktur i Cadot et al. (2014) utgår från observationen att internationell handel begränsas av betydande transaktionskostnader. Det är dyrare att sälja till utländska kunder än till den inhemska marknaden, vilket innebär att det i första hand är de mest produktiva företagen som blir exportörer. Mindre produktiva företag klarar inte av att täcka handelskostnaderna och väljer därför att fokusera

på hemmamarknaden (Melitz 2003). Dessa handelskostnader kan härledas till transport och logistik (inklusive lagerhållning, försäkringar, osv), administrativa handelshinder (till exempel tullar, kvoter och tekniska handelshinder) och de ansträngningar som krävs för att förstå en främmande marknad och anpassa sina varor och tjänster till de förutsättningar som gäller där. Skattningar för OECD-länderna från perioden 1970–2000 tyder på att dessa kostnader vid den tiden kunde uppgå till över 100 % av värdet på exportprodukterna (Novy 2012). I vissa av de kustlösa länderna i Afrika uppgick kostnaderna för enbart frakt och försäkring till 40 % av exportvärdet under 1990-talet, medan genomsnittet för hela kontinenten låg omkring 15 % (Amjadi & Yeats 1995). Genomsnittet i andra utvecklingsländer var 5,7 %. Handelsliberalisering och tekniska framsteg har reducerat kostnaderna sedan dess men minskningen har varit långsammare i utvecklingsländerna, och i synnerhet i Afrika söder om Sahara, än inom OECD (Arvis et al. 2016). Limao & Venables (2000) visade att skillnader i hård infrastruktur (vägar, järnvägar, telekommunikation) förklarade hälften av variationen i containerfraktkostnader mellan utvalda destinationer medan skillnader i geografiskt avstånd inte förklarade mer än 10 % av kostnadsskillnaderna. Länder vars hårda infrastruktur är svagare kommer att ha färre exportörer.

Cadot et al. (2014) tolkade den starka kopplingen mellan transportinfrastruktur, fraktkostnader och exportkostnader som ett bevis för att insatser som förbättrar den hårda infrastrukturen också kommer att leda till ökad handel. Den uppfattningen har stöd i en rad andra studier som visar att den samhällsekonomiska avkastningen på investeringar i utvecklingsländernas transportinfrastruktur är anmärkningsvärt hög på grund av den förväntade positiva effekter på exportens lönsamhet (Shepherd & Wilson 2006; Estache 2007; Buys et al. 2010; Cali & te Velde 2011; Busse et al. 2012; Razzaque & te Velde 2013).

Mjuk infrastruktur

Brister i den mjuka infrastrukturen kan begränsa exporten på ett liknande sätt. Cadot et al. (2014) diskuterar två områden där institutionell kvalitet har en direkt påverkan på handel, och där riktat bistånd kan leda till betydande vinster. Det första är tullväsendet, där erfarenheter visar att kvalitetshöjande reformer har lett till betydande effektivitetsvinster i form av sänkta transaktionskostnader för de företag som deltar i import och export (Cantens et al. 2011). Det andra området är konkurrenslagstiftningen inom transportsektorn. Cadot et al. (2014)

hänvisar till studier av sjötransport i Latinamerika och Karibien (Wilmeister & Hoffman 2008; Hummels et al. 2009) och landsvägstransport i Afrika (Teravaninthorn & Raballand 2008) som visar att de priser som transportföretagen tar ut är direkt relaterade till hur skyddade marknaderna är. Vinsterna av att avreglera och konkurrensutsätta transportsektorn är betydande, och effekten av AfT till hård infrastruktur som vägar och hamnar beror också på hur lagstiftning och institutioner på området utvecklas. En rimlig policyrekommendation är att infrastrukturbistånd bör kombineras med insatser för att förstärka de institutioner som påverkar användningen av de nya resurserna. Med tanke på biståndsvolymer är energisektorn ett område där regelsystem och strukturer för samhällsstyrning är särskilt viktiga, och där kopplingarna till internationell handel kommer att bli ännu tydligare i takt med att stora marknader som EU introducerar handelspåverkande mekanismer för att begränsa utsläpp av växthusgaser (CBAM). Vi återkommer till en diskussion om hur policykonsistens och givarländernas handelspolitik på detta område påverkar utvecklingsländernas marknadstillträde i avsnitt 6.

Förutom tulladministration och konkurrenslagstiftning finns ett stort antal andra institutionella förhållanden som påverkar handel. Uppenbart kommer länders handelspolitik att ha en stor betydelse. Gnanon (2018) visar att länder med större inflöden av bistånd genom AfT har genomfört mera genomgripande handelsreformer – denna slutsats gäller både för lägre medelinkomstländer och låginkomstländer, men effekterna är inte signifikanta för länder med högre per capita-inkomster. Betydelsen av starka finansiella institutioner är väl dokumenterad (Beck 2002; Wamboye & Mookerjee 2014; Fauceglia 2015; Jaud et al. 2015; Jinjara & Wignaraja 2016; Kumarasamy & Singh 2018; Chen et al. 2020; Arora & Mukherjee 2023). Tillgången på riskkapital för investeringar, exportkrediter, exportgarantier och försäkringar påverkar företagets möjligheter att ta till vara nya exportmöjligheter. De allmänna förutsättningarna för privat företagsamhet påverkar möjligheterna att exportera – näringsklimatet påverkas av en mängd institutioner som berör allt från arbetsmarknad, utbildning, beskattning och socialförsäkringar till rättssäkerhet och politisk stabilitet. Mera generellt visar existerande forskning att länder med bättre institutioner har större export (De Groot et al. 2004), exportrelationer som överlever längre (Araujo et al. 2016) och att det i synnerhet är de små och medelstora företagen som gynnas av en stark institutionell omgivning (LiPuma et al. 2013). Tadesse et al. (2019) visar också att effekten av AfT på bilaterala handelskostnader påverkas av den institutionella omgivningen: i länder med svaga institutioner har biståndet en svagare

kostnadsreducerande effekt (och därmed också en svagare påverkan på handel och tillväxt) än i länder med starka institutioner.

Det finns inte många analyser som än så länge kunnat identifiera breda effekter av AfT på dessa institutioner, med undantag av analyser som visar på AfT främjat utvecklingen av finansiella institutioner (Maruta 2019; Gnanon 2023).

Förutom den allmänna kopplingen mellan institutioner och handel bör det betonas att institutionella svagheter som leder till korruption har en särskilt stark påverkan på handel. De Jong & Bogmans (2011) skiljer på korruption i det exporterande respektive det importerande landet och finner att korruptionen i synnerhet har en negativ effekt på export. Samma resultat rapporteras av Narayan & Bui (2021), som undersöker Vietnams bilaterala handelsrelationer. DeJong & Bogmans (2011) noterar också att den starka samvariationen mellan korruption och kvalitet på institutioner (till exempel tullväsendet) komplicerar bilden, eftersom mutor i vissa lägen verkar neutralisera den negativa effekten av svaga institutioner. Gil-Pareja et al. (2019), som estimerar handelsflöden mellan 139 länder under perioden 1975–2012 i en omfattande gravitationsmodell och Krammer et al. (2018) som analyserar exportbeslut i ett tvärsnitt av över 16 000 företag i Brasilien, Indien Ryssland och Kina, kommer till den mera extrema slutsatsen att export befrämjas av korruption. En kritisk kommentar till dessa bidrag är att den positiva effekten av mutor som smörjmedel kan vara helt endogen. Det finns starka incitament att skapa svaga institutioner i samhällen med utbredd korruption – om institutionerna fungerade väl skulle det oftast inte finnas någon anledning att acceptera korruption. Dessutom är det troligt att det finns skillnader mellan effekterna på etablerade stora företag och mindre företag som är i början av sin tillväxtprocess. Medan stora företag kan uppfatta export som en möjlighet att undvika problem som orsakas av inhemsk korruption finns det sällan sådana möjligheter för små företag. Det bör också betonas att inga av de resultat som antyder att korruption har en positiv inverkan på exporten kan ligga till grund för policyrekommendationer som syftar till att främja mer korruption.

Direkt exportstöd till enskilda företag

Effekterna av direkta stödsatser till enskilda exportörer borde i teorin vara enklare att analysera, eftersom det för det mesta finns en kontrollgrupp att jämföra med. Vissa företag får stöd som är tänkt att bidra till att de börjar exportera, ökar sin exportvolym eller diversifierar sin

export till nya produkter och marknader. Över tid kan dessa jämföras med företag som inte fått stöd. Om urvalet av företag i kontrollgruppen görs noggrant kan skillnaden mellan de företag som fick stöd och de företag som inte fick stöd ses som ett försiktigt mått på stödets effekter. I vissa sammanhang finns det dock en risk att underskatta effekten av stödinsatserna. Detta gäller till exempel då företagsstödet leder till beteenden och beslut som kan observeras och kopieras av de företag som inte fick direkt stöd. Om inte kontrollgrupperna finns med i analysen är risken istället att effekterna av stödinsatserna inte kan identifieras korrekt. Om externa förändringar som gynnar alla företag inte fångas upp kan exportökningar felaktigt tolkas som effekter av stödinsatserna, även om de företag som inte får stöd också lyckas öka sin export: på motsvarande sätt kan ogynnsamma externa händelser leda till att insatsernas värde underskattas.

I sin sammanfattning av effekterna av direkta stöd koncentrerade sig Cadot et al. (2014) på exportfrämjande, som utgör en delmängd av de olika formerna för stöd till produktionskapacitet som kan ingå i AfT-program. Exportfrämjandet avser främst att reducera de olika informationskostnader som tillkommer när ett företag säljer varor och tjänster utanför hemlandet. Främjandet är därför i första hand fokuserat på kunskap om förhållanden på den främmande marknaden, men kan också omfatta insatser som avser att stärka hemlandets image och att marknadsföra landets varor och tjänster till potentiella utländska kunder och samarbetspartners. Cadot et al. (2014) lyfte fram flera studier som visade att det ofta gick att hitta positiva effekter av exportfrämjande för företag som redan etablerat sig som exportörer, men bara svaga tecken på att insatserna skulle påverka företag som försöker bli exportörer (Bernard & Jensen 2004; Görg et al. 2008; Girma et al. 2009). De studier som fanns tillgängliga vid tiden visade också att effekten av främjandet var tydligare på antalet exportprodukter och exportmarknader än på exportvolymen (Alvarez & Crespi 2000; Volpe & Carballo 2008). Även om dessa resultat tyder på att stödet kan bidra till ökad handel med de länder som främjas leder de också till nya frågor, både vad gäller skillnaderna mellan etablerade exportörer och nya exportörer, vilket i praktiken ofta är en skillnad mellan större och mindre företag, och vad som skulle hänt utan främjandet. En uppenbar fråga är varför stora företag som redan etablerat sig som exportörer behöver stöd från en främjarorganisation. Liksom i många andra sammanhang där stödinsatser ges till vissa men inte alla företag finns det också en risk för omvänd kausalitet. I stället för att främjandet får ett företag att exportera till en viss marknad kan företag som redan bestämt sig för att satsa på ett exportprojekt riktat mot just den marknaden vända

sig till en främjare. I detta fall kan företaget fortfarande gynnas av främjandet, men det är svårt att bedöma vad som skulle ha hänt utan främjandet. Vilken är den rätta kontrollgruppen när effekten av ”behandlingen” ska utvärderas? Eftersom främjandet är en så viktig del av de riktade insatserna inom AfT kommer vi att se närmare på det i nästa avsnitt.

Förutom exportfrämjandet diskuterade Cadot et al. (2014) inte andra former av riktat stöd som avser att stärka företagens produktionskapacitet och konkurrenskraft. Andra studier har emellertid analyserat effekterna av stöd för produktionskapacitet och många fall kommit fram till att dessa är svagare. Görg et al. (2008) undersökte stödet till exportföretag i Irland och kom fram till att stora bidrag kunde uppmuntra existerande exportörer att öka sin export, men att det bara fanns svaga tecken på att bidragen skapade nya exportörer. Girma et al. (2009) och Girma et al. (2020) analyserade effekterna av subventioner och bidrag i Kina och fann liknande effekter, men den senare analysen visade också på en negativ indirekt effekt: sannolikheten att bli exportör minskade för företag som inte fick subventioner men som verkade i samma kluster som subventionerade företag. Cali & te Velde (2011) undersökte effekterna av infrastrukturbistånd och stöd till produktionskapacitet inom AfT i fler än 90 länder under perioden 2002–2007, och visade att satsningarna på infrastruktur hade lett till ökad export, men att det inte gick att se några signifikanta kausala effekter av produktionsstödet. Det fanns förvisso en stark positiv korrelation mellan stöd och export på sektornivå, men orsaken var främst att produktionsstödet riktades till sektorer med högre export.

Eftersom stödet till export- och produktionskapacitet har en så stor andel av det samlade AfT-biståndet (se Figur 2.2) samtidigt som effekterna förefaller vara mer osäkra är det motiverat att se närmare på dessa stödformer. Följande två avsnitt sammanfattar därför några av forskningsresultaten från analyser av de stödformer som riktar sig direkt till (potentiella) exportörer. Diskussionen kommer att skilja mellan insatser som främst kan beskrivas som handelsfrämjande (avsnitt 4) och stödformer som avser att stärka företagens produktionskapacitet och konkurrenskraft (avsnitt 5).

4 Handelsfrämjande

Detta avsnitt sammanfattar forskningsresultat rörande handelsfrämjande, både på export och importsidan. Följande huvudpunkter betonas:

- Transaktionskostnaderna för export är betydligt högre än kostnaderna på hemmamarknaden: dessa kostnader rör främst kunskap och information om utländska kunder och marknader, samt kostnader för att anpassa varor och tjänster till de utländska marknaderna.
- En stor del är fasta kostnader som inte beror på exportvolymen. Detta missgynnar mindre företag som inte kan sprida kostnaderna över en stor försäljningsvolym.
- Den exportrelaterade kunskapen kan till viss del beskrivas som en kollektiv vara. Den förbrukas inte när den utnyttjas av ett företag utan kan återanvändas av andra. Detta skapar utrymme för exportfrämjare – aktörer som specialiserar sig på att samla relevant kunskap och förmedla den till små och medelstora företag till en relativt låg kostnad, vilket sänker tröskeln för att bli exportör.
- Även om utvärderingarna av exportfrämjande uppvisar blandade resultat är den samlade bedömningen ändå positiv, främst för små och medelstora företags export.
- Medan de flesta länder arbetar med olika former av exportfrämjande är organisationer för importfrämjande mindre framträdande. Deras främsta uppgift är att underlätta marknadstillträde för små och medelstora företag, ofta med fokus på företag som betonar olika dimensioner av ESG och "fair trade".
- En rekommendation vad gäller exportfrämjande är ett utökat samarbete mellan Business Sweden och främjarorganisationer i utvecklingsländerna. Detta skulle också bidra till att bygga starkare nätverk till gagn för svensk export. En annan rekommendation är undersöka möjligheterna att aktivt engagera andra aktörer i främjandet, till exempel handelskammare, partihandelsföretag, och multinationella företag som engagerar många lokala underleverantörer.
- Behovet av traditionellt importfrämjande är begränsat, men det finns starka skäl att etablera kapacitet i Sverige för att hjälpa exportörer från utvecklingsländerna att uppnå EU:s nya striktare krav rörande miljö och klimat.

Exportkostnader

Kostnaderna för att sälja på utländska marknader är oftast betydligt högre än kostnaderna för att nå inhemska kunder. Förutom de direkta kostnader som har att göra med logistik och gränshinder (vilket inte bara omfattar tullar utan också olika typer av icke-tariffära handelshinder) krävs det

också betydande resurser för att förstå utländska marknader. Lyckade exportsatsningar förutsätter stor kunskap om kundpreferenser, marknadsföring, distribution, lagar och regler, och konkurrens och andra förhållanden på den utländska marknaden. Denna kunskap leder ofta till att varor och tjänster anpassas till den utländska marknaden, vilket kräver ytterligare resurser. Dessutom missgynnas de nya exportörerna av att de är okända på den utländska marknaden och måste kompensera för detta genom lägre priser eller investeringar i marknadsföring och andra åtgärder för att skapa legitimitet. Dessa förhållanden sammanfattas ofta med den något klumpiga termen ”utländskhetens börda” eller ”liability of foreignness” (Zaheer 1995).

Många av de kostnader som tillkommer vid export – och i synnerhet de kostnader som kan härledas till behovet av kunskap och information – kan karakteriseras som fasta kostnader. De är i princip lika stora oavsett hur mycket som företaget avser att exportera. Varje ny exportmarknad och varje ny exportprodukt kräver nya investeringar i kunskap, även om erfarna exportörer kan bli bättre på att lära sig, så att den fasta kostnaden för att hantera varje ny marknad och produkt sjunker över tid och med antalet redan existerande exportprodukter och marknader (Roberts & Tybout 1997; Bernard & Jensen 2004; Andersson et al. 2008; Moxnes 2010; Gullstrand 2011).

Stora företag kommer att vara bättre på att hantera de fasta exportkostnaderna eftersom de kan fördelas över en större exportvolym. Små företag kommer däremot ofta att se dem som en stor utmaning och välja att inte exportera. Det kan till exempel vara realistiskt för ett stort företag att anställa en expert med särskild marknadskunskap i samband med en ny exportsatsning – för ett litet eller medelstort företag med begränsad exportkapacitet är det mindre troligt att en sådan investering betalar sig.

Ett av de grundläggande motiven för offentligt exportfrämjande är att en stor del av den kunskap och information som krävs för att framgångsrikt ta sig in på en utländsk marknad kan karakteriseras som en kollektiv vara. Kunskapen försvinner inte när den används av ett företag, utan finns kvar och kan användas även av andra. Kollektiva varor kommer att underproduceras på fria marknader där produktionskostnaderna överstiger den enskilda producentens nytta av varan. Stora företag kommer att ta fram den nödvändiga informationen om de förväntade vinsterna från exporten är tillräckligt stora, medan små företag inte kommer att göra det. Genom att använda offentliga medel för att

producera den kunskap som krävs för att etablera sig på utländska marknader, och sedan använda den för att stödja många olika företags exportsatsningar, kan en exportfrämjandeorganisation reducera exportkostnaderna för små och medelstora företag. I stället för att varje enskilt företag får bekosta hela den fasta kostnaden för att skaffa sig den nödvändiga kunskapen kan främjaren fördela kostnaderna mellan många olika kundföretag som var och en betalar en relativt liten andel av kostnaden. Om de samhällsekonomiska vinsterna av den förväntade exportökningen är stora kan det till och med vara motiverat att offentliga medel användas för att täcka alla kostnader, så att främjandetjänsterna är gratis för företagen i målgruppen.

Exportfrämjarens insatser kan också omfatta insatser som rör de små företagens synlighet och legitimitet på den utländska marknaden. Varje enskilt företag är för litet för att på egen hand synas på den utländska marknaden, eller för att övertyga marknaden om att produkter från hemlandet är hållbara, ansvarsfullt producerade eller av högsta kvalitet. Genom att organisera arrangemang där många företag marknadsförs samtidigt – med en ambassad, statlig myndighet, officiell handelsdelegation eller ett välkänt företag som bidrar till trovärdighet och synlighet i bakgrund – kan även små företag stå i rampljuset och få uppmärksamhet. Båda dessa typer av främjande – förmedling av kunskap och information om export och utländska marknader och insatser för att öka företagens synlighet på utländska marknader – sänker tröskeln för att bli exportör.

En alternativ strategi för att stimulera export är att stärka företagens förmåga att ta sig över dessa trösklar. I de allra flesta länder utmärker sig de framgångsrika exportörerna genom att de är större och / eller mer produktiva än icke-exportörerna (Bernard & Jensen 1995; Melitz 2003; Bernard et al. 2007, 2012; Wagner, 2007; Redding 2011). Eftersom en del av exportkostnaderna kan ses som fasta kostnader finns det stordriftsfördelar i export – större företag kan fördela kostnaderna över en större exportvolym. I branscher där storleken på företagen inte varierar mycket är det i stället de högproduktiva företagen som lyckas bäst som exportörer, eftersom de klarar av att hantera exportkostnaderna och ändå gå med vinst. I praktiken samvarierar storlek och produktivitet som förklaringsfaktorer för export på företagsnivå – de stora företagen har troligen kunnat växa sig stora på grund av att de varit mera produktiva tidigare, samtidigt som exportframgångar ger företaget en möjlighet att växa sig större. Det finns också tecken på att export kan leda till högre produktivitet, särskilt i utvecklingsländer där kontakterna med utländska

företag verkar bidra till lärande och teknisk utveckling (Girma et al. 2004; Van Biesebroeck 2005; De Loecker 2007; Newman et al. 2017). Relativt hög produktivitet, vare sig den kommer från stordriftsfördelar eller andra faktorer som leder till ett effektivt utnyttjande av produktionsinsatserna, är naturligtvis också en förutsättning för att kunna konkurrera på världsmarknaden – det exporterande företaget möter inte enbart konkurrensen från lokala företag på den utländska marknaden, utan konkurrerar också med alla andra producenter från resten av världen som är intresserade av att sälja på den aktuella

Exportfrämjande

Det finns flera organisationer och myndigheter på både nationell och internationell nivå som arbetar med att främja låginkomstländernas export till rikare länder. En tydlig distinktion är den mellan exportfrämjande organisationer i producentländerna och importfrämjande organisationer i destinationsländerna. De exportfrämjande organisationerna har sin styrka i kontakterna med lokala företag och myndigheter i producentländerna och är kända av de företag som söker stöd för exportsatsningar. Lederman et al (2010) sammanfattar fyra typer av tjänster som erbjuds av de flesta främjarorganisationer:

- Insatser för att stärka omvärldens bild av hemlandet (country image building) genom reklam, marknadsföringsevenemang och andra aktiviteter som underlättar de enskilda exportföretagens egna marknadsföring.
- Direkt stöd till företagets exportkapacitet genom rådgivning och utbildningar i exportkompetens (som kan omfatta flera steg från val av utländsk marknad till produktionsplanering och produktanpassning, marknadsföring, logistik, tullhantering och exportfinansiering). I vissa fall kan även finansiering och direkta bidrag för kapacitetsuppbyggnad och innovation ingå i tjänsterna.
- Stöd till marknadsföring och nätverksuppbyggnad i samband med handelsmässor, besök av export- och importdelegationer, och uppföljningstjänster via främjandeorganisationens utlandskontor.
- Marknadsinformation och publikationer (exportmarknadsinformation, sektor- och företagsspecifik information, marknadsundersökningar, databaser med importör- och exportörkontakter). I många fall omfattar informationsarbetet

uppsökande insatser för att nå potentiella framtida exportörer i hemlandet.

Främjarorganisationens resurser i hemlandet omfattar i bästa fall både teknisk kompetens för att uppgradera produktionskapaciteten och kontakter med aktörer som arbetar med investeringskrediter, exportkrediter och garantier. Dessutom finns ofta ett nätverk av representanter utomlands (i många fall kopplade till ambassaderna) som bidrar med kunskapen och nätverken som rör specifika utländska marknader. De första exportfrämjandeorganisationerna skapades strax efter första världskriget (även om ambassader redan tidigare varit engagerade i att stödja hemlandets exportörer), och nuförtiden har de flesta länder minst en officiellt utsedd organisation för att främja exporten. Lederman et al. (2010) identifierade nationella exportfrämjare i 103 länder i början av 2000-talet – sedan dess har antalet nationella exportfrämjare stigit och det finns dessutom regionala aktörer och privata näringslivsorganisationer med liknande ansvarsområden i många länder.

Effekter av exportfrämjandet

Det finns en mycket omfattande litteratur som analyserar och utvärderar effekterna av exportfrämjande. Den generella slutsatsen i debatten är att främjandet är effektivt och har positiva effekter både på sannolikheten att företag ska börja exportera till de länder som främjas och volymen av export till dessa länder. Detta gäller för främjandeorganisationer både i industriländer och utvecklingsländer. Ett exempel är Lederman et al. (2010), som undersökte hur exporten per capita i ett hundratal länder varierade med per capita-utgifterna på exportfrämjande (genom landets nationella exportfrämjandeorganisation). Resultaten från regressionsanalysen visade att en ökning av främjandebudgeten med 10 % i genomsnitt skulle leda till en ökning av handeln med 0,6 %–1 %. Eftersom den genomsnittliga budgeten för främjarorganisationerna uppgick till ungefär 0,1 % av exportens värde antydde detta att marginaleffekten av ytterligare främjande var mycket stor. Analysen visade också att effekterna av främjandet var högre när handelspartnern hade en mer restriktiv handelspolitik och när exportkorgen bestod av differentierade industrivaror snarare än råvaror. Ungefär 50 av länderna rapporterade mer detaljerad information om sina främjandeorganisationer. För dessa länder avslöjade analysen att organisationer med en styrelsemajoritet från den privata sektorn med en stor andel offentlig finansiering hade den starkaste effekten på export. Lederman et al. (2010) avstod från att rekommendera en ökning av

resurserna till främjandet, både på grund av att en sådan rekommendation skulle kräva en mera noggrann nytto-kostnadsanalys som också omfattar externa effekter och alternativkostnader, och på grund av att den stora marginaleffekten balanserades av snabbt avtagande skalavkastning.

Andra studier som hittat positiva effekter av främjandet på makronivå, det vill säga effekter på exporten på land- eller sektornivå, har undersökt effekten av ambassader och konsulat (Rose 2007), exportfrämjarkontor (Gil et al. 2008; Cassey 2014) och statsbesök (Nitsch 2007). På mikronivå har den positiva effekten av att stödja småföretagens deltagande i mässor och utställningar dokumenterats i flera sammanhang (Serinhaus & Rosson 1994; Maskell et al. 2006; Evers & Knight 2008; Kalafsky & Gress 2013; Rinallo et al. 2017; Sarmiento & Simões 2018). Kvantitativa analyser som undersökt hur främjarorganisationernas verksamhet påverkar exportbesluten på företagsnivå har ofta kommit till samma resultat. I en serie studier av exportfrämjande i Syd- och Centralamerika visade Volpe Martincus & Carballo (2008, 2010a, 2010b, 2010c, 2012) att främjandet ledde till att företag expanderade till nya marknader och nya exportprodukter, att främjandet hade en starkare påverkan på små och medelstora företag, att företag som använder flera olika främjartjänster klarade sig bättre, och att effekterna främst verkade på differentierade produkter snarare än råvaror. Studier av utvecklade länder har också visat att vissa stödformer bidragit till att etablerade exportörer sålt mer till marknader där de redan var närvarande och att deras sannolikhet att överleva som exportörer vid olika typer av kriser ökade (Van Biesebroeck et al. 2015; Van Biesebroeck et al. 2016).

Ser man bredare på litteraturen framgår dock att det finns viss osäkerhet om effekterna och skillnader i de empiriska resultaten. Till exempel motsägs resultaten om de positiva effekterna av ambassader och statsbesök av Head & Ries (2010), som inte kunde hitta några bevis för att officiella handelsdelegationer från Kanada främjar exporten. Bernard och Jensen (2004), Alvarez (2004), Görg et al. (2008) och Girma et al. (2009) försökte hitta stöd för hypotesen att främjandet leder till att icke-exporterande företag börjar exportera, men misslyckades (även om det fanns tecken att företag som redan exporterade kunde påverkas av stöden). Freixanet (2022), som presenterade en systematisk översikt av 192 artiklar om exportfrämjande, noterade att 29 artiklar kom fram till slutsatsen att exportfrämjandet inte hade någon effekt, 41 artiklar slog fast att främjandet var effektivt, och 106 artiklar menade att resultaten beror på de specifika omständigheter som gäller i varje enskilt fall.

En orsak till dessa till viss del motsägelsefulla resultat är svårigheterna att jämföra aktörer som verkar i vitt skilda institutionella omgivningar och bedriver olika typer av verksamhet (med andra ord, liknande utmaningar som i utvärderingen av de bredare effekterna av AfT). Kausaliteten mellan export och främjande är särskilt svår att hantera. Är investeringarna i främjande beroende av hur förväntningarna på framtida export ser ut? Om så är fallet skulle kanske exporten ha ökat ändå. Är främjarorganisationerna kunder främst företag som redan bestämt sig för att bli exportörer? Om så är fallet kan främjandet inte ta åt sig hela äran för framgångsrik export. Beror valet av vilken marknad som ska främjas på förväntningar om hur den lokala ekonomin och köpkraften på den främmande marknaden kommer att utvecklas? Om så är fallet skulle exporten till destinationen kanske växa även utan exportfrämjande. Dessutom är de nationella främjarna inte de enda aktörerna som arbetar med rådgivning kring export och utländska marknader, och om de andra främjarna utelämnas från analysen kommer resultaten att vara mer osäkra.

Munch & Shaur (2018), som undersökte det danska exportfrämjandet, är kanske det bidrag som bäst klarat av att hantera dessa problem. Med utgångspunkt i detaljerade företagsdata på både exportörer och icke-exportörer, inklusive information som lät dem identifiera vilka företag som söktes upp av det danska exportrådet (*The Trade Council*) och vilka företag som självmant initierat kontakten med rådet, analyserade de effekterna av främjande på både export, sysselsättning och förädlingsvärde per anställd. Resultaten visar positiva effekter av främjandet på alla tre variabler för de minsta företagen (under 20 anställda), och positiva exporteffekter för medelstora företag. Inga signifikanta effekter kunde ses för storföretag. Exportrådets tjänster för att identifiera partners och kunder på den utländska marknaden (*matchmaking*) visade sig ha den starkaste positiva effekten. Eftersom Munch & Schaur (2018) också hade data för kostnaderna för främjandet (både företagens direkta kostnader för deltagande och statens insatser) kunde de visa att nyttan som skapades (ökningen i de små företagens förädlingsvärde) var ungefär tre gånger så stor som kostnaden.

Brooks & Van Biesebrock (2017), som studerade effekten av exportfrämjande i Flandern på företagens beslut att börja exportera till länder utanför EU försökte också hantera problemen med kausalitet och endogenitet på olika sätt (bland annat genom att använda noggrant utvalda kontrollgrupper). De kom fram till att främjandet, i synnerhet subventioner till deltagande i mässor och utställningar, pilotstudier och

affärsresor, haft en positiv och robust effekt på företagens beslut att börja exportera.

Möjliga områden för svenska insatser: exportfrämjande

Även om de forskningsrön som rör det danska och belgiska exportfrämjandet är övertygande är det inte säkert att utfallet i andra länder – och i synnerhet utvecklingsländer – skulle vara lika positivt. En anledning (i linje med argumenten om kontextens betydelse i Freixanet 2022) är att den institutionella omgivningen i både Danmark och Belgien är välutvecklad och många av de stödåtgärder som krävs för framgångsrikt främjande – till exempel finansiering och exportkrediter – finns tillgängliga. Danmark och Belgien är också små länder där nätverken mellan de offentliga institutionerna och näringslivet är mer eller mindre heltäckande. Det danska exportrådets arbetssätt, där främjarna förutsätts ha god kunskap om specifika delar av den danska industrin, kan förväntas bidra till effektivitet, eftersom ny och relevant information från utlandsmarknaderna lättare kan slussas vidare till rätt företag eller kluster i hemlandet. Det är inte många utvecklingsländer som kan uppvisa samma sofistikerade institutioner eller lika stora resurser, men slutsatserna från den samlade litteraturen tyder ändå på att exportfrämjandet har en viktig roll. Detta är ett område där AfT-insatser för att stärka utvecklingsländernas lokala organisationer för exportfrämjande relativt lätt skulle kunna utvecklas, och där synergier med Team Sweden också kunde byggas in. Dessutom kan en satsning på exportfrämjande i utvecklingsländer användas för att motivera en systemansats: förutom de organisationer som fokuserar på exportfrämjandet är det nödvändigt att också se på de omgivande institutioner som påverkar effekten av främjandet.

Det finns också en mängd andra främjare som agerar på marknaderna samtidigt som och parallellt med de statliga exportfrämjarna, och det är möjligt att deras insatser också påverkar de resultat som rapporteras i litteraturen (även om de sällan syns explicit i analyserna). Det är till och med möjligt att främjandet via den nationella organisationen för exportfrämjande inte är den främsta resursen för de företag som söker sig ut till nya och okända marknader. Kokko et al. (2015) undersökte hur de små och medelstora företag som för första gången valde att exportera från Sydsvetser till Sydasiien år 2013 hade skaffat sig den nödvändiga

marknadskunskapen. Analysen visade att nästan alla företag som ingick i urvalet hade använt extern expertis, men att Exportrådet/Business Sweden endast varit med i en liten andel av fallen (15 %). I stället visade enkätsvaren att en stor del av exporten gick via specialiserade mellanhänder inom partihandel och logistik, och att stora exportföretag fungerade som stöd för de små och medelstora företag som ingick i deras förädlingskedjor (där de stora företagen hade ett egenintresse i att dela med sig av informationen). Vidare framkom att ambassaderna fortfarande utgjorde en viktig resurs vid sidan av Exportrådet/Business Sweden, och att Handelskammaren ofta spelade en roll i etableringen av de nödvändiga nätverken.

Som ett komplement till det exportstöd som slussas via specialiserade statliga exportfrämjare vore det därför värdefullt att fundera på hur dessa övriga främjandekanaler skulle kunna mobiliseras, i synnerhet i länder där statens kapacitet för exportfrämjande är mindre än i rika och utvecklade länder. Det finns till exempel anledning att se över vilka incitament som finns (eller kunde utvecklas) för att uppmuntra de multinationella företag som etablerat verksamhet i utvecklingsländer att engagera lokala leverantörer och att uppmuntra deras internationalisering. En annan möjlighet är att engagera Internationella Handelskammaren (ICC), som redan har representation i över 100 länder, för att identifiera områden där de kan bidra till handelsfrämjande. Dessutom är det viktigt att undersöka hur ett handelsfrämjande kunde dra nytta av den kompetens som redan finns i partihandeln och hos andra handelsintermediärer, som i stor utsträckning har sina komparativa fördelar i förmågan att hantera kostnaderna för internationell handel (se vidare avsnitt 7).

För alla insatser är det dock viktigt att notera att Sveriges roll som exportmarknad kommer att vara begränsad – insatserna bör ha fokus på export i allmänhet snarare än export till Sverige. I synnerhet vore det en stor missgärning att använda offentliga medel för att få små och medelstora företag att välja Sverige som första exportdestination. Exportkostnaderna stiger med geografiskt, institutionellt och psykiskt avstånd (Håkanson 2014). Om ett företag i ett avlägset utvecklingsland lyckas skapa en exportvara eller tjänst som är attraktiv för svenska kunder kan den med största säkerhet även säljas till mer närbelägna marknader, och då sannolikt med större vinst. Det är också viktigt att notera att grundprincipen i exportfrämjandet i industriländerna, att tjänsterna ska riktas till små och medelstora företag (även om större företag kan förekomma som betalande klienter), inte nödvändigtvis är relevant i utvecklingsländerna. För de minst utvecklade länderna är all export

värdefull, och spridningseffekterna av stora företags export – både i termer av kunskapsspridning och demonstrationseffekter och sysselsättning bland underleverantörer – är betydligt viktigare än i länder med lång exporttradition. Detta gäller både producerande företag och företag inom detalj- och partihandel.

Importfrämjande

Fokuserat importfrämjande är ett nyare fenomen än exportfrämjandet, och uppmärksammades inte förrän på 1970-talet. I stora drag försöker importfrämjandet hantera samma marknadsmisslyckanden som exportfrämjandet – det faktum att information om utländska marknader och produkter i stor utsträckning är offentliga varor som inte kommer att produceras i tillräcklig omfattning om enbart marknadskrafterna får råda. Eftersom det offentliga importfrämjandet inte skapar direkt sysselsättning och inkomster för producenter i hemlandet (även om det kan finnas betydande indirekta nyttor, såsom diskuteras nedan) har importfrämjandet i de flesta fall varit kopplat till utvecklingsbiståndet. Det finns dock exempel på industrifinansierade importfrämjare.

Importfrämjandeorganisationerna är baserade i destinationsländerna och har sina konkurrensfördelar i närheten till importörer och konsumenter. I hemlandet är deras funktion att marknadsföra exportlandets produkter och att bygga relationer mellan de utländska exportörerna och potentiella lokala kunder. På samma sätt som i exportfrämjandet är utställningar och mässor viktiga för att bygga kontakter mellan köpare och säljare. I vissa fall kan importfrämjandet också kopplas till importgarantier som försäkrar köparen mot försenade leveranser eller undermåliga produkter. Detta kan vara viktigt för att balansera de upplevda risker som oroar potentiella köpare som överväger att beställa varor från nya och okända leverantörer. Många utvecklingsländer – särskilt de som inte fått uppmärksamhet som attraktiva turistdestinationer – tyngs av en negativ landbild där politisk instabilitet, fattigdom och korruption dominerar och leder till osäkerhet (Gripsrud och Benito 1995). Vissa av dem har en närvaro i producentlandet, där deras roll att förmedla kunskap om möjligheterna i hemlandet, identifiera potentiella exportörer, oftast små och medelstora företag, och hjälpa dem med att anpassa sina produkter och produktionsprocesser till de krav som gäller i hemlandet. I de flesta fall är närvaron i utlandet dock begränsad, och stödet till potentiella exportörer kanaliseras genom olika organisationer för företagsutveckling – i vissa fall är motparten den lokala organisationen för exportfrämjande.

Genom att knyta exportörer till kunder och erbjuda hjälp med tekniskt stöd och information om kundpreferenser, regelsystem och produktstandarder bidrar importfrämjandet till export, sysselsättning, inkomster och ekonomisk utveckling i producentländerna. Dessutom har importfrämjande också diskuterats utifrån de industriella intressen som finns i utvecklade ekonomier. Importfrämjandet kan utgöra en resurs för importberoende företag i rika länder, särskilt i sektorer som av kostnadsskäl domineras av låginkomstländer och där hållbar produktion och grön omställning är viktiga parametrar. De långsiktiga kontakter mellan de utländska exportörerna som importfrämjandeorganisationerna skapar kan vara avgörande för att motivera nödvändiga investeringar i ny teknologi – i vissa fall kan dessa också spela en viktig roll för att sprida insikter om behovet att ställa om produktion i mer hållbar riktning, bidra med nödvändig teknisk kompetens och för att underlätta och finansiera omställningen (Grumiller och Raza 2019). En importfrämjare med rötter i de värderingar som dominerar i importlandet kan trycka hårdare på denna typ av hållbarhetsargument än en lokalt baserad exportfrämjare som arbetar utifrån de formella regler och rutiner som gäller på plats.

Medan offentliga organisationer för importfrämjande vanligtvis prioriterar utvecklingseffekterna i låginkomstländerna, finns det också begränsade industrifinansierade satsningar på importfrämjande som av naturliga skäl lägger en större vikt på vinsterna av en mer effektiv *global sourcing*-funktion. Samtidigt står det klart att båda argument är viktiga: framgångsrikt importfrämjande som leder till större bilaterala handelsflöden förutsätter att det finns vinster för båda parter i de nya handelsrelationerna.

Även om importfrämjandet i Sverige idag är begränsat finns det anledning att se över möjligheterna att integrera importdimensionen i tankarna om AFT. De kriser och chocker som påverkat den internationella ekonomin under de senaste åren – handelskonflikterna mellan USA och Kina, Covid-19, Rysslands anfallskrig i Ukraina – har visat behovet av resiliens, vilket förutsätter starka och långsiktiga relationer mellan de olika länkarna i internationella värdekedjor. Ett aktivt importfrämjande kan bidra till att stärka stabiliteten och förutsägbarheten i de delar av de globala värdekedjorna som är lokaliserade i utvecklingsländer. Dessutom utmanas många företag som är beroende av import från länder utanför EU av en rad nya lagförslag som förts fram av EU på grund av geopolitiska och säkerhetsrelaterade argument och för att främja grön omställning. Många av dessa processer är väl motiverade, men tvingar fram en mycket omfattande anpassning även i utvecklingsländer med mycket svagare teknisk och vetenskaplig kompetens och knappare resurser för att

finansiera en omställning och anpassning till europeiska regler. För att ambitionerna i program som AfT ska kunna tas på allvar (och kanske även för att garantera trovärdigheten i de multilaterala organisationer som domineras av de rika länderna) är det nödvändigt att komplettera existerande insatser med riktade program för att se till att kostnaden för europeiska ambitioner inte vältras över på utvecklingsländer. Dessa program måste omfatta tekniskt bistånd och institutionellt stöd för att göra det möjligt för utvecklingsländer att uppnå de hållbarhetsmål som definierats i Bryssel. Importfrämjandet utgör en möjlig kanal för implementeringen av sådana program.

Organisationer för importfrämjande

Importfrämjandet har inte diskuterats mycket i den svenska debatten om utvecklingspolitik under de senaste åren. Det har heller inte gått att finna några publicerade utvärderingar av effekterna av importfrämjande sedan Benito & Gripsrud (1999), som analyserade effekterna av det norska importfrämjandet (och kom fram till att det fanns positiva effekter i de fyra branscher som studerades). Det är därför relevant att kort sammanfatta hur importfrämjandet utvecklats och se på de existerande importfrämjarorganisationerna i Europa.

Startskottet för etableringen av importfrämjandeorganisationer var en resolution vid UNCTAD:s generalförsamling i Santiago de Chile 1972, som uppmanade de utvecklade länderna att utarbeta mekanismer för att främja importen från utvecklingsländerna. Under de följande åren infördes importfrämjande organisationer i Sverige, Norge och Danmark – en importfrämjandeorganisation hade satts upp i Nederländerna redan 1971. Vid slutet av 1980-talet hade 11 importfrämjarorganisationer satts upp i Västeuropa, och även Kanada, Australien och Nya Zeeland hade etablerat motsvarande organisationer (Benito & Gripsrud 1999). Sedan dess har antalet organisationer för importfrämjande minskat, och inriktningen på verksamheten hos de återstående har förändrats. De tidiga importfrämjarna var fokuserade på förmedling av information om marknader och handelspolitiska regler i sina hemländer, med förmedling av kontakter mellan utländska producenter och inhemska köpare som en viktig del av verksamheten. Denna inriktning var naturlig under 1970- och 1980-talet. Uppgifterna svarade mot efterfrågan från utvecklingsländerna, och importfrämjandet fyllde en funktion eftersom marknadsinformation och marknadskommunikation var knappa resurser. Utvecklingsländernas egna organisationer för exportfrämjande var oprövade, och internet hade

ännu inte blivit en allmänt tillgänglig resurs. Importfrämjarnas insatser som riktades direkt mot inhemska importörer och kunder var begränsade vid denna tid.

Trots att det fanns en efterfrågan på tjänsterna var organisationerna anmärkningsvärt små. Benito & Gripsrud (1999) noterar att det genomsnittliga antalet anställda i de 14 organisationerna i OECD-länderna i början av 1990-talet var nio. Vid denna tidpunkt hade importfrämjarnas roll redan börjat förändras. Med den snabba digitaliseringen och utvecklingen av exportfrämjandeorganisationer i många utvecklingsländer var behovet av informationsförmedlingen inte längre lika akut. Etableringen av EU:s gemensamma marknad 1992 minskade behovet av landspecifik rådgivning om handelsregleringar. I viss utsträckning bidrog ökningen av utländska direktinvesteringar från industriländerna från denna period också till uppkomsten av nya kontaktvägar mellan producenter i utvecklingsländer och deras kunder de multinationella företagens hemländer.

Konsekvensen var att flera av organisationerna för importfrämjande lades ned. I Sverige hade främjandet hanterats av Importkontoret för utlandsprodukter (IMPOD), som fram till 1990-talet var den näst största importfrämjaren efter nederländska CBI. 1991 slogs IMPOD samman med Swedfund och SIDA:s industribyrå under namnet Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (Swedecorp), samtidigt som bemanning minskades från 22 till 8 anställda. 1995 integrerades Swedecorp i det nya Sida, som förutom sin namn SIDA också omfattade BITS och SAREC. Importfrämjandet hade ingen tydlig roll inom organisationen, utan hanterades därefter under några år i projektform av Svensk Handel/Importrådet och Svenska Handelskammarförbundet. Handelskammarförbundets verksamhet har senare utvecklats till det privata initiativet ”Make Trade”, som är en internationell plattform för att främja internationalisering, handelsfrämjande (inklusive importfrämjande) och nätverksbyggande. Sedan början av 2000-talet hanteras informationsdelen av importfrämjandet av Kommerskollegiums Open Trade Gate Sweden (OTGS) som är ett informationsforum med fokus på handelsregler, lagar och föreskrifter i Sverige och på EU-marknaden.

I Danmark hade Danish Import Promotion Office (DIPO) etablerats 1977 för att förmedla information om den danska marknaden, organisera delegationsbesök till Danmark, och etablera kontakter mellan utländska exportörer och danska företag. Största delen av resurserna lades på nätverksbygge och matchmaking. Efter negativa utvärderingar lades

DIPO ner i början av 2000-talet (Wickberg 2016). I Norge etablerades Norwegian Import Promotion Office (NORIMPOD) med liknande funktioner som DIPO. Dessutom introducerade NORIMPOD ett garantiprogram för importörer för att minska risken för att kvalitetsproblem eller sena leveranser skulle skada företag som importerade från utvecklingsländerna. Även NORIMPOD lades ner i början av 2000-talet, men vissa importfrämjande verksamheter fördes över i projektform till den norska arbetsgivarorganisationen VIRKE.

Tabell 4.1 ger en överblick över de ledande importfrämjarna i Europa omkring år 2015. En slutsats som redan i denna enkla översikt är att den typ av importfrämjande som utvecklades under 1970-talet, med fokus på marknadsinformation, inte längre har någon framträdande roll. I stället har det skett en förskjutning mot insatser som syftar till att stärka exportkapaciteten i utvecklingsländerna – den verksamhet som finns kvar på hemmaplan har främst fokus på marknadsföring, ofta kopplad till mässor, utställningar och delegationsbesök som ger tillfälle för nätverksbyggande och möten mellan producenter och köpare. Verksamheterna i Belgien, Tyskland och Finland bedrivs i liten skala och ingår som separata program i större organisationer. TDC är en del av Enabel, som är Belgiens nationella biståndsorganisation, IPD drivs av privata näringslivsorganisationer i Tyskland (BGA och sequa), och Finnpartnership är ett projekt inom Finnfund, som är den statliga organisationen för investeringar i utvecklingsländer. De större aktörerna, SIPPO, CBI och ITC, har en mer självständig roll.

SIPPO:s insatser är i huvudsak inriktade på att stärka kapaciteten i lokala organisationer för företagsstöd, så kallade Business Support Offices (BSO:s), i 11 utvecklingsländer. Dessa omfattar både handelskammare, branschorganisationer, exportfrämjare och andra organisationer. Insatserna har fokus på utbildning och stöd till strategisk planering, projektplanering och utvärdering, och SIPPO ger också stöd till marknadsföring och nätverkande genom att organisera delegationsbesök och deltagande i mässor och industriutställningar.

Sedan pandemin har CBI:s mål utvidgats från att främja exporten från små och medelstora företag i utvecklingsländerna till att utveckla en inkluderande och hållbar ekonomi. I praktiken innebär detta en stark betoning på företagande med samhällsansvar (CSR). Huvudbudskapet är att företag inte kommer att kunna uppnå sin exportpotential om de inte kan visa att de agerar på ett hållbart och ansvarsfullt sätt. CBI arbetar i omkring 25 länder i samarbete med lokala BSO:s och har program i ett

dussintal branscher, från kakao och kaffe till turism. Sedan 2011 har CBI varit en del av Netherlands Enterprise Agency (den nationella myndigheten för företagsutveckling), vilket återspeglar betoningen på kapacitetsutveckling i producentländerna som främsta redskap för att främja importen.

Tabell 4.1. Organisationer för importfrämjande

Organisation	Land	Budget MEUR	Antal anställda	Grundad	Verksamhet
Trade for Development Centre – TDC	Belgien	2,5	5	2006	Stöd till småföretag, rättvis och hållbar handel. Kapacitetsuppbyggnad, finansiellt stöd.
Import Promotion Desk – IPD	Tyskland	1,9	9	2012	Stöd till marknadsföring (mässor, delegationsbesök, studiebesök), stöd till främjandeorganisationer, matchmaking.
Finnpartnership	Finland	9	9	2006	Stöd till kommersiella samarbeten, import, värdekedjor, matchmaking. Bidrag för marknadsstudier och analyser.
Swiss Import Promotion Desk –SIPPO	Schweiz	25	15	1990	Marknadstillträde för leverantörer, marknadsföring på hemmaplan, mässor. Stöd till lokala BSO, riktade industriprogram.
Centre for the Promotion of Imports from	Nederländerna	25	54	1971	Stöd till BSO, exportrådgivning, utbildningsinsatser

Developing Countries – CBI					. Fokus på hållbart företagande / CSR, Samarbeten med IFC.
International Trade Centre – ITC	Inter-nationell	86	281	1964	Stärka småföretagens konkurrenskraft, deltagande i globala värdekedjor, syd-syd handel, regional integration. Samarbeten med lokala BSO, stöd till marknadsinstitutioner

Källa: Anpassad från Wickberg (2016).

På det internationella planet är det International Trade Centre (ITC) som utgör den främsta resursen för att främja OECD-ländernas import från utvecklingsländer. ITC bildades av UNCTAD och WTO redan 1964, och arbetar med att stödja internationaliseringen av små och medelstora företag i utvecklingsländer och transitionsekonomier. Enligt sina egna strategidokument är ITC:s långsiktiga mål att ”bidra till en värld där handel skapar inkluderande, hållbara och välmående ekonomier” (ICT 2022), Nyckeln för detta är att stödja småföretagens konkurrenskraft, göra handelsdriven tillväxt till en central del av den ekonomiska politiken och stärka förutsättningarna för affärsverksamhet i utvecklingsländerna. Utöver de insatser som direkt påverkar näringslivet (genom samarbeten med lokala exportfrämjare och andra organisationer stöder företagsutveckling) kan ITC också rikta sig direkt till nationella myndigheter för att främja reformer som leder gynnar småföretagande och stärker näringsklimatet. Detta omfattar bland annat ansträngningar för att öka syd-syd-handeln och den regional integrationen mellan utvecklingsländerna, vilket ofta görs i samarbete med andra multilaterala aktörer. Arbetet för att förbättra marknadstillträde i OECD-länder sker ofta i samarbete med organisationer som CBI eller nationella biståndsmyndigheter. ITC:s verksamhet är beroende av bidrag från olika givarländer, och omfattningen av verksamheten under de senaste åren har varit betydligt större än informationen i Tabell 4.1 visar. Under 2022 var ITC:s samlade utgifter omkring 150 MEUR och antalet sysselsatta uppgick till 424.

Möjliga områden för svenska insatser: importfrämjande

Såsom framgått av diskussionen ovan är de importfrämjande uppgifter som rör marknadsinformation och allmän rådgivning inte längre av så stor betydelse att de kräver en egen organisatorisk identitet. Det finns dock en efterfrågan för rådgivning och information gällande specifika regler och reformer inom handelspolitiken, även på nationell nivå. Lösningar som Open Trade Gate Sweden verkar möta en del av denna efterfråga, men ytterligare resurser kan krävas i takt med att europeiska krav på grön omställning och ansvarsfullt företagande inlemmas i formella handelsregler. Insatserna vad gäller nätverkande och matchmaking är fortsatt viktiga och ofta kopplade till delegationsbesök, mässor, utställningar och andra arrangemang som tillåter fysiska möten. Att anordna sådana arrangemang utanför hemlandet är utmanande för exportfrämjare som inte har någon representation eller motpart på utländska marknader. Detta vore en naturlig uppgift för importfrämjandet, men det finns i dagsläget inte någon naturlig motpart för utländska exportfrämjare i den svenska strukturen, utan många olika svenska organisationer är regelbundet involverade som motparter. Det är möjligt att Handelskamarförbundet kunde spela en större roll i detta sammanhang, till exempel genom ”Make Trade”-programmet.

Största delen av det europeiska importfrämjandet är inriktat på att stärka kapaciteten och konkurrenskraften hos små och medelstora företag i utvecklingsländerna. De olika importfrämjarna har ofta tydliga prioriteringar och mål. TDC betonar ”fair trade”, SIPPO har som mål att stärka den lokala näringsmiljön genom stöd till handelskammare och andra lokala organisationer, och CBI betonar företagande med samhällsansvar och ger stöd till lokala exportfrämjare. För att ha en roll i mängden av alla andra aktörer är det viktigt att tydligt förklara vad det specifika syftet med insatserna är.

De nya utmaningarna som noterats ovan gällande redan införda och planerade lagar och regler för att främja grön omställning kommer att begränsa tillträdet till EU:s gemensamma marknad för många exportörer från utvecklingsländerna, med konsekvenser även för europeiska importörer. Om det finns en vilja att främja importen från utvecklingsländerna finns det starka argument för att initiera en ny stödfunktion för utländska exportörer som är motiverade att genomföra den gröna omställning som krävs, men som saknar information,

kompetens och resurser för att klara av utmaningen. Delar av en sådan funktion kan samordnas med Kommerskollegiums Open Trade Gate Sweden, men behovet av teknisk rådgivning och andra resurser för att anpassa utvecklingsländernas produktionsprocesser till europeiska krav bör hanteras i samverkan med andra aktörer inom EU och Norden – utmaningarna är inte specifika för den svenska marknaden utan gäller för marknadstillträdet till hela den gemensamma marknaden.

5 Stöd till kapacitetsuppbyggnad

Avsnittet diskuterar effekterna av stöd till uppbyggnaden av produktionskapacitet i utvecklingsländerna. Huvudpunkterna är:

- Framgångsrika exportörer är oftast större och mer produktiva än icke-exporterande företag, vilket motiverar insatser för att stärka produktionskapacitet och effektivitet i små och medelstora företag.
- Det är svårt att utveckla kostnadseffektiva stödprogram som genererar så stora produktivitetssökningar att de leder till framgångsrik export från små och medelstora företag. Kapacitetsuppbyggnad bör därför kombineras med insatser som sänker exportkostnaderna (exportfrämjande).
- Det stöd till privatsektorsutveckling som avser att stärka institutionella ramverk och förbättra tillgången till kapital, utbildning, affärstjänster och andra "inputs" kan förväntas ha positiva effekter på företagets produktivitet och kapacitet, men det saknas utvärderingar av effekterna på export och import. Det bör dock noteras att denna typ av stöd kan ha stora effekter på ekonomisk utveckling även om det inte finns mätbara effekter på handel.
- Stödet till enskilda företag är problematiskt eftersom det kan snedvrida konkurrens och missgynna företag som inte får stöd. Effekterna av stöd till småföretag och nya företag är också svåra att utvärdera på grund av den höga exit-kvoten: en stor andel av företagen överlever inte till sin femårsdag. Det finns också en risk att företag lägger för mycket resurser på att söka och administrera stöd, till förfång för kärnverksamheten.
- Utbildning är ett område där Sverige skulle kunna bidra med nya insatser som både gynnar mottagarländerna och svensk industri. Detta omfattar såväl yrkesutbildning och mer avancerad teknisk utbildning som syftar till att uppgradera ländernas position i globala värdekedjor som vidareutbildning (life-long learning) för att adressera de sociala och ekonomiska utmaningar som kan följa av en exportorienterad utvecklingsstrategi.

Inledning

Medan det rena exportfrämjandet i första hand avser att reducera företagets handelskostnader är syftet med stöd till kapacitetsuppbyggnad att företagen ska bli starka nog för att hantera dessa kostnader. Det är bara företag som klarar av att täcka handelskostnaderna utan att dra på sig stora förluster och skulder som lyckas etablera en långsiktig närvaro på utländska marknader. Brist på erfarenhet, svag lönsamhet och svag konkurrensförmåga förklarar varför många av de företag som gör exportsatsningar misslyckas och ger upp, åtminstone tillfälligt (Kaleka &

Katsikeas 1995; Alvarez 2004, 2007; Welch & Welch 2009; Brenton et al. 2010). Samma hårda klimat råder i utvecklade länder. Av alla exporterande företag i Sverige är det bara en liten andel som är starka nog för att kunna exportera varje år – de flesta kan i stället karakteriseras som ”sporadiska exportörer” som inte långsiktigt klarar av att behålla sina utländska kunder, utan varvar exportprojekt med perioder då de retirerar till hemmamarknaden (Kokko & Engvall 2008). Både teoretiska och empiriska studier har visat att det är företagets relativa produktivitet som avgör om de lyckas som exportörer, även i det svenska fallet (se avsnitt 4.1).

Mot denna bakgrund är ambitionen i AfT att stärka små och medelstora företags produktionskapacitet (eller produktivitet och konkurrenskraft) lätt att förstå. Utan stöd är få av dem starka nog att klara sig på utländska marknader. Dessutom betonas ofta de små och medelstora företagens betydelse i tidiga faser av länders ekonomiska utveckling. I början av en utvecklingsprocess finns det sällan många stora företag, utan tillväxten i produktion och sysselsättning (i synnerhet inom tillverkningsindustrin) måste genereras av mindre företag. I vissa institutionella miljöer, till exempel om det formella banksystemet är svagt utvecklat och inte klarar av att finansiera företagens långsiktiga investeringar, kan beroendet av små och medelstora företag bestå under lång tid. Ayyagari et al. (2014) visade att nio av tio nya jobb i låginkomstländerna skapades av små och medelstora företag – för alla 104 utvecklingsländer i deras dataset var de mindre företagens andel tre av fyra nya jobb.

Den informella sektorn, som främst består av småföretag, dominerar i många av de minst utvecklade länderna, och från ett utvecklingsperspektiv är dessa företag särskilt viktiga eftersom de ofta utgör mest direkta vägen till arbetsmarknaden för de allra fattigaste befolkningsgrupperna som saknar formell utbildning. I länderna söder om Sahara sysselsatte den formella sektorn bara 9 procent av arbetskraften enligt Fox & Sohnesen (2012), medan resten av sysselsättningen främst fanns i den informella sektorn och jordbruket. Det bör dock noteras att den informella sektorn sällan kan utgöra en stark bas för exportdriven utveckling. Den informella sektorn möjligheter inskränks inte enbart av företagets begränsade storlek (även om det i vissa länder och i vissa faser av utvecklingen funnits informella företag med hundratals anställda) utan även av att företagen ofta är odokumenterade. Med få undantag (kanske främst gränshandel) består internationell handel av formella transaktioner som registreras i flera steg, där transparens kring varornas ursprung blir allt viktigare.

Företag som tar steget till internationell handel lämnar den informella sektorn.

Trots deras stora betydelse är det emellertid svårt att utveckla kostnadseffektiva stödprogram som bidrar systematiskt till så stora produktivitetssökningar att de leder till framgångsrik export från små och medelstora företag. En anledning är det inbyggda handikapp som storleken (eller snarare litenheten) utgör även för relativt produktiva småföretag – utan unika produkter och teknologier är det svårt att konkurrera med större företag som kan fördela exportkostnaderna över en större försäljningsvolym. Stödet för att stärka småföretagens produktionskapacitet bör därför kombineras med exportfrämjande insatser som sänker trösklarna för att komma in på främmande marknader.

Dessa insatser behöver inte nödvändigtvis vara begränsade till traditionellt exportfrämjande av den typ som diskuterats i avsnitten ovan, utan kan även omfatta program som utgår från ett bredare industriperspektiv med värdekedjor i centrum. Stora industriföretag har ofta många lokala underleverantörer som också kan växa och internationaliseras när det stora företagets export växer. Data från Estland visar till exempel att andelen företag som exporterar direkt är relativt liten, men att många av de icke-exporterande företagen också når den internationella marknaden som leverantörer av insatsvaror till exportörerna. Endast en femtedel av industri- och tjänsteföretagen exporterade direkt, men om deras leverantörer i första ledet också inkluderas som ”indirekta exportörer” är resultatet att omkring hälften av alla företag är involverade i exporten (Daunfelt et al. 2019). På samma sätt har de stora svenska exportörerna – Volvo, Scania, Ericsson, Atlas Copco, Sandvik, Tetra Pak, och så vidare – bidragit till internationaliseringen av sina underleverantörer. Till en början levererade många av underleverantörerna i första hand till storföretagens produktion i Sverige, men över tid har de utvecklat sina egna exportmarknader och själv blivit multinationella. Exportfrämjande som inriktas på stora företag som har många underleverantörer kan således vara ett effektivt alternativ till program som fokuserar på små och medelstora företag.

Det finns också andra småföretag som inte exporterar direkt även om deras produkter säljs på internationella marknader. En stor del av den internationella handeln hanteras av intermediärer, till exempel företag inom parti- och detaljhandeln, som inte producerar några varor men som utgör en viktig länk mellan producenter och konsumenter. Avsnitt 7 ser närmare på intermediärernas roll i internationell handel, och föreslår att

insatser som kanaliseras genom denna typ av aktörer, som ofta förbisetts i policydebatten, har förutsättningar att nå många företag som inte på egen hand skulle kunnat komma ut på internationella marknader.

Privatsektorsutveckling

Biståndet till kapacitetsuppbyggnad diskuteras ofta under rubriken privatsektorsutveckling (Private Sector Development, PSD) och omfattar många olika typer av insatser, från infrastrukturprojekt till stöd för institutionella reformer för att stärka näringsmiljön. Att överblicka hela detta spektrum av insatser är inte möjligt inom ramen för denna studie, men det är motiverat att se på två områden som kan förväntas ha en direkt påverkan på enskilda företags produktions- och exportkapacitet: stöd till finansiella institutioner och affärstjänster och insatser som riktas direkt till enskilda företag (utöver de främjartjänster som redan diskuterats). Att utesluta diskussionen om övriga institutionella reformer och näringsklimat utgör en betydande begränsning, eftersom lagar, regler och ekonomisk-politiska beslut inom många andra områden också påverkar företagens effektivitet och tillväxt, och därmed också deras exportkapacitet. Det finns emellertid inte många publicerade studier som skulle kunna ligga till grund för en bredare analys av hur andra former av PSD påverkar handel.

Finansiella institutioner och affärstjänster

Vi har redan noterat betydelsen av väl fungerande finansiella marknader för ekonomisk tillväxt och handel. Biståndet till den finansiella sektorn riktar sig i första hand till institutioner som finansierar små och medelstora företag och mikroföretag. Insatserna är väl motiverade: bristen på kapital finns ofta högst upp på listan över de hinder som begränsar tillväxten i små och medelstora företag. Detta är inte oväntat, givet att låga inkomster i många utvecklingsländer – i synnerhet i de minst utvecklade länderna – lett till låga sparkvoter. De som haft sparmedel har ofta valt att investera i internationella banker utanför hemlandet. Andra orsaker till att de finansiella systemen i de fattigaste länderna varit relativt svagt utvecklade är att kreditriskerna upplevts som höga på grund av politisk instabilitet och ekonomiska fluktuationer, och på grund av den informella sektorns dominans i ekonomierna. Finansiella institutioner har helt enkelt inte haft tillgång till de upplysningar som krävs för att göra riskbedömningar av kunderna, samtidigt som kunderna sällan kunnat erbjuda någon säkerhet för lånen.

Ett av målen i biståndet har varit att bidra till att de finansiella systemen i utvecklingsländerna ska bli mer inklusiva, det vill säga nå en större del av befolkningen. Vissa framsteg har gjorts, främst i Asien och delar av Sydamerika. Både de regionala utvecklingsbankerna och andra givare har bidragit till att stärka kreditinstitut med fokus på finansiering av mindre företag, och bidragit med såväl finansiellt kapital som stöd för kapacitetsuppbyggnad (EBRD 2005; IEG 2013). Även om betydelsen av starkare finansiella institutioner bekräftats i många studier finns det förvånansvärt få analyser av hur biståndet i allmänhet eller AfT har påverkat den samlade finansiella sektorns utveckling, och i synnerhet vilka effekter biståndsfinansierade insatser haft på de kreditinstitut som inte fått finansiering. Bland de få studier som analyserat detta på aggregerad ingår Maruta (2019) och Gnangnon (2023), som båda kom till slutsatsen att bistånd bidragit till finansiell utveckling och därmed också till handel och tillväxt, och Agapova & Vishwasrao (2020) som fann ökad kreditgivning till den offentliga sektorn men inga tecken på finansiell utveckling i den privata sektorn. Det är med andra ord inte tydligt hur tillgången till investeringskapital förändrats som ett resultat av denna del av AfT-programmet.

De regionala utvecklingsbankerna och multilaterala organisationer kommer ofta till positiva slutsatser i sina utvärderingar av de egna insatser inom området, särskilt när det gäller effekterna på de finansiella institut som varit mottagare av biståndet (EBRD 2005; IEG 2013). Trots det kvarstår ett stort gap i finansiell utveckling mellan rika OECD-länder och fattigare länder, med betoning på Afrika söder om Sahara. Fler än nio av tio vuxna i OECD-länderna har ett konto i en officiellt registrerad bank, medan motsvarande siffra i Afrika söder om Sahara är tre av tio. Kvoten av banklån till BNP i OECD-området är 94 %, men når knappt över 20 % i Afrika. Gapet mellan utlåningsräntor och sparräntor är dubbelt så högt i fattiga länder som inom OECD, vilket håller tillbaka tillväxten även för de företag som kvalificerar sig för lån (World Bank 2020). En preliminär slutsats är att effekterna på marginalen troligen varit positiva, men för små för att ha lett till tydliga och hållbara framsteg i de fattigaste länderna.

Mycket stöd har också gått till mikrofinansinstitutioner. Även om de knappast bidrar till exporttillväxt (eftersom de i stor utsträckning riktar sig mot den informella sektorn) kan det noteras att utvärderingarna av deras effekter inte längre är lika positiva som under åren innan Muhammad Yunus fick Nobels Fredspris 2006. Kritiken riktar in sig på de höga räntorna och på bristen på robusta effekter av mikrokrediterna på hushållens produktion och vinster (Duvendack 2011; Copestake &

Williams 2011; Awaworyi 2014). Mikrolånen tillåter tillfälligt högre konsumtion, men ger endast små långsiktiga vinster.

Förutom stödet till att bygga upp starkare finansiella institutioner har många givare också gjort betydande insatser för att öka tillgången på investeringskapital. Detta har oftast gjorts genom stöd till olika investeringsfonder som erbjuder riskkapital för nya företag och medel för små och medelstora företag med tillväxtpotential. De främsta europeiska aktörerna på detta område är de statliga institutionerna för utvecklingsfinansiering, i det svenska fallet Swedfund. Tillsammans med 14 liknande institutioner är Swedfund medlem i Association of Bilateral European Development Finance Institutions (EDFI), som gemensamt arbetar för att bidra till hållbar utveckling genom att investera i lönsamma företag inom den privata sektorn. Förutom riskkapitalinvesteringar i enskilda bolag omfattar Swedfund:s portfölj även placeringar i riskkapitalfonder som investerar i utvecklingsländerna. Sammanlagt uppgick EDFI:s investeringar under 2021 till 9 miljarder Euro, med 4 miljarder i Afrika. Rapporteringen från organisationerna visar på betydande effekter vad gäller sysselsättning och fattigdomsminskning, men det är oklart hur effekterna på mottagarländernas export sett ut. Resurserna som används för utvecklingsfinansieringen ingår som en del av AfT, men det förefaller som Swedfund och andra medlemmar i EDFI inte har några explicita verksamhetsmål som omfattar ökad export, utan målen uttrycks i stället i termer av jämlikhet, mänskliga rättigheter, hållbar tillväxt och fattigdomsminskning.

De affärstjänster som ingår i olika biståndsprogram omfattar förutom olika typer av handelsfrämjande också utbildning, rådgivning, tekniskt bistånd, innovationsstöd, och ibland också insatser för att främja företagens deltagande i globala produktionsnätverk och värdekedjor. Biståndet riktas inte direkt till företagen, utan används i stället för att stödja privata företag och organisationer inom utbildningssektorn och statliga organisationer (yrkesskolor, myndigheter för certifiering och standarder) som levererar utbildningstjänsterna, ofta till ett subventionerat pris. Forss & Schaumburg-Müller (2009) gör en distinktion mellan utbildningar för den dagliga operativa verksamheten och utbildningar som stärker företagets kompetens för strategisk långsiktig planering. Insatserna i den första kategorin har ofta fokus på generisk företagsekonomi, med ämnen som entreprenörskap, styrning och ledning, strategi, organisation, marknadsföring, kvalitetskontroll och personaladministration (Bloom et al. 2013; Sonobe et al. 2012), medan den andra kategorin omfattar teman som kvalitetsutveckling och certifiering, innovation, IT, FoU och design.

Mer specialiserade tekniska utbildningar ingår sällan i affärstjänsterna, men förekommer under andra rubriker i biståndet, exempelvis Sidas International Training Programmes.

Kunskapen om hur affärstjänster påverkar företagens exportkapacitet är begränsad och de få analyser som är enkelt tillgängliga ger blandade resultat vad gäller tillväxt och konkurrenskraft. Bloom et al. (2013) rapporterade en ökning i produktiviteten med 17 % hos textilproducenter i Indien som deltagit i en fyra månader lång utbildning, och Bruhn et al. (2012) hittade stora öknings i produktivitet (+120 %) och försäljning (+80 %) bland mexikanska småföretag som deltagit i ett affärsrådgivningsprogram. Resultaten är svåra att generalisera, bland annat på grund av att deltagarna själva valde om de ville delta och betala programavgifterna. Sannolikt kom många av deltagarna främst från företag som redan innan programmen planerade att genomföra investeringar och förändringar för att öka sin kapacitet, och som också hade tillgång till kapital för att realisera sina planer. Utvärderingar av utbildningar i företagsledning i Ghana och Sri Lanka kom fram till att de inte hade någon effekt på existerande företag, men ett antal deltagare som startade nya företag efter utbildningen i Sri Lanka (med finansiella bidrag) uppvisade starkare resultat än andra nystartade företag under de första två åren verksamhet (Mano et al. 2011; De Mel et al. 2012).

En utmaning som betonas av Forss & Schaumburg-Müller (2009) är insatsernas långsiktiga hållbarhet. Biståndet till utbildningarna leder till att de ibland erbjuds gratis och ofta till subventionerat pris. Detta snedvrider konkurrensen på marknaden och försvårar utvecklingen av en kommersiell utbildningssektor. När biståndsprojekten avslutas saknas dessutom förutsättningar för att utbildningsleverantörerna på egen hand ska kunna finansiera sin fortsatta verksamhet.

Utbildningsinsatser riktade mot arbetstagare ingår också i den breda kategorin affärstjänster. Dessa riktar sig vanligtvis till ungdomar och arbetslösa och har fokus på yrkesutbildningar, i bästa fall sådana som efterfrågas av näringslivet. Utvärderingarna av denna typ av program är generellt positiva, särskilt under förutsättning att programmen bygger på sund ekonomisk analys av efterfrågan och utbuds och nära samarbeten mellan de yrkesskolor och företag som deltar i utbildningarna (Canagarajah et al. 2002; Forss & Schaumburg-Müller 2009). Kontakterna med företagen är viktiga, både för att skapa möjligheter till praktik under utbildningarna, och för att företagen är potentiella arbetsgivare för deltagarna efter färdig utbildning. I en föredömlig randomiserad

kontrollerad studie av yrkesutbildningar för utsatta ungdomar i Colombia visade Attanasio et al (2011) till exempel att både löner och sannolikheten att få ett arbete i den formella sektorn var högre för deltagarna än kontrollgruppen. De positiva effekterna av den sex månader långa utbildningen var starkare för kvinnor än män. En nytto-kostnadsanalys bekräftade att de positiva effekterna tydligt översteg kostnaderna.

En möjlig tolkning av dessa rön är att effekterna av affärstjänster på företagets produktionskapacitet och tillväxt fortfarande är otydliga, även om vissa mönster kan skönjas. Utbildning, rådgivning och affärstjänster har sannolikt ett större värde i samband med nyföretagande och i situationer där det redan i utgångsläget finns planer på investeringar eller förändringar av verksamheten, och därmed ett behov av nya kunskaper. Den institutionella kontexten är av stor betydelse för hur effektivt affärstjänsterna används, och avgör vilka resurser företagarna har tillgång till eller kan mobilisera för att etablera, expandera eller diversifiera sina verksamheter. Det är också troligt att det finns skillnader mellan generiska affärsutbildningar av den typ som diskuteras ovan, och mer specialiserade tekniska utbildningar som matchar de specifika behov som företagen ser framför sig. Med undantag för de minst utvecklade länderna finns det vanligtvis ett inhemskt utbud av grundläggande utbildning, antingen genom det offentliga utbildningssystemet eller via privata aktörer.⁷ De positiva resultaten från utbildningar som riktar sig till arbetstagare bör också betonas. Med ett fokus på arbetstagaren är det mer sannolikt att effekterna av utbildningsinsatser är positiva. De individer som får utbildning kan dra nytta av den i många olika typer av verksamheter och även röra sig mellan sektorer då chocker och strukturförändringar påverkar enskilda branschers konkurrenskraft. Affärsutbildningar som genomförs och utvärderas på företagsnivå kommer nästan oundvikligen att registrera en högre andel misslyckanden, eftersom överlevnadsprognosen för små nya företag inte är god. De har heller inte samma möjligheter som enskilda arbetstagare att flytta från en industri eller bransch till en annan.⁸ Vad gäller effekten på export bör det noteras

⁷ En av författarna till denna rapport har nyligen avslutat ett större projekt som rör yrkesutbildning i Vietnam, där olika reformförslag diskuterades i öppna seminarier med deltagande av olika intressentgrupper. Ett tydligt budskap från de deltagande företagen (främst större bolag) var att generiska kunskaper sällan upplevdes som värdefulla eller knappa, utan efterfrågan riktades i stället mot mycket specifika korta utbildningsprogram på relativt hög teknisk nivå.

⁸ Här bör det dock noteras att marknadsdynamiken i låginkomstländer ser annorlunda ut än den i rika länder. De förväntade dödstalen för småföretagen är betydligt lägre, eftersom ägarna ofta saknar alternativ till att fortsätta även om företaget inte genererar något överskott. Det är heller inte ovanligt att existerande småföretag faktiskt byter bransch. Ronnäs och Ramamurthy

att vi inte kunnat hitta analyser som innehåller explicita utvärderingar med export som effektmål.

Stöd till enskilda företag

Biståndsinsatserna som riktar sig till enskilda företag kan ta flera former. Riktade krediter med låg subventionerad ränta, icke-finansiella stöd som rådgivning, tekniskt bistånd och andra affärsrelaterade tjänster, och samarbeten med företag från givarlandet kan implementeras var för sig eller i olika kombinationer. Utvärderingar har visat att insatserna ofta hade positiva effekter på storleken snarare än produktiviteten i de utvalda företagen, särskilt när affärstjänsterna var gratis eller hårt subventionerade, men med frågetecken kring långsiktig hållbarhet och konkurrensförmåga efter att insatserna avslutats (Forss & Schaumburg-Müller 2009). Det var också oklart om stöden hade genererat den typ av positiva externaliteter som skulle kunna motivera bruket av offentliga biståndsmedel för att subventionera enskilda företag. Å andra sidan hade flera utvärderingar uppmärksammat risken att riktade subventioner kunde snedvrída marknadskonkurrensen.

De affärssamarbeten som etablerades som ett resultat av bistånd motiverades med behovet att mobilisera privata investeringar i projekt med starka utvecklingseffekter. Subventioner från biståndet var ämnade att övertyga de privata företagen att investera i värdefulla projekt som kanske inte hade realiserats utan stödet. Erfarenheten från flera program är att samarbetena sällan överlevde den biståndsfinansierade fasen (Folke 2009; Kragelund 2004). I sin sammanfattande analys av flera utvärderingar med fokus på affärspartnerskap menade Forss & Schaumburg-Müller (2009) att det därför inte gick att säga något om de långsiktiga effekterna på biståndsmålen – det fanns få långsiktiga och livskraftiga fall att studera.

Ett generellt problem med riktade stöd till nya företag och småföretag är att de verkar i en omgivning som är oförutsägbar och riskfylld, och det är svårt att veta vilka av dem som kommer att överleva på längre sikt. Data för industriländer visar att bara hälften av alla nystartade företag finns kvar efter fem år (USBLS 2023). Om det inte går att förutse vilka företag som kommer att överleva och växa tack vare stödet blir användningen av resurserna inte effektiv. En del av företagen som får stöd skulle klarat av

(2001) dokumenterar denna typ av beteenden under de tidigare faserna av Vietnams marknadsreformer.

att överleva och växa ändå, medan andra kanske inte överlever trots att de får stöd.

Det finns tvivel kring de långsiktiga tillväxt- och produktivitetseffekterna av riktade företagsstöd även i de fall då företagen överlever. Gustafsson et al. (2020) har visat att företagsstöd sällan leder till att de företag som lyckas få bidrag blir mer produktiva än andra, utan deras prestationer tenderar i stället att ligga nära industrigenomsnittet. En möjlig orsak är att det oftast krävs olika typer av aktiva åtgärder för att få bidragen (till exempel ansökningar, verksamhetsrapporter och utvärderingar) som utnyttjar resurser som annars skulle ha använts i produktionen. Dessutom är det möjligt att projekt som ställer upp striktare urvalsprinciper också medför större samhällsekonomiska kostnader. Man kan tänka sig att det endast är de företag som lyckas kvalificera sig för olika bidrag som så småningom får kompensation för de kostnader som spenderats på ansökningsprocesserna. Samtidigt har de företag som inte lyckas kvalificera sig förbrukat resurser på direkt oproduktiv verksamhet, vilket i värsta fall kan leda till svagare konkurrenskraft. De mest produktiva företagen är medvetna om sin konkurrensförmåga och väljer ofta att inte delta i olika processer som stjäl uppmärksamhet från kärnverksamheten (men det bör noteras att även de största svenska exportföretagen använder tjänster från främjare som Business Sweden om de kostar mindre än företagsinterna insatser eller alternativerna på den öppna marknaden).

Möjliga områden för svenska insatser: kapacitetsuppbyggnad

Eftersom det finns många frågetecken kring stödformer som kräver att enskilda företag selekteras för riktade bidrag är det ofta klokare att strukturera stödet för produktionskapacitet och privatsektorsutveckling som ett stöd för näringsmiljön och de ekonomiska institutionerna i mottagarlandet. De framsteg som i bästa fall skapas med sådana insatser – tydligare och mindre restriktiva regler, enklare och mera förutsägbara administrativa processer, skydd för äganderätt, oberoende och kompetenta rättliga institutioner, insatser för att bekämpa korrupktion, och så vidare – gynnar alla legitima intressen i samhällsekonomin, stimulerar långsiktiga investeringar i produktionskapacitet och bidrar till ökad öppenhet och transparens. Om dessa insatser kategoriseras under rubriken AfT tillkommer mål som rör exportutveckling, men det är viktigt att utvärderingen av insatserna för institutionsuppbyggnad inte enbart baseras

på de kortsiktiga effekterna på handel. I de flesta låginkomstländerna är alla insatser som stärker det inhemska näringslivet viktiga för de första stegen av internationalisering och integration med den globala ekonomin. Om de lokala företagen är så svaga att de inte alls klarar av konkurrensen från den ökade import som följer av handelsliberalisering kommer det inte att finnas politiska förutsättningar för att acceptera fortsatt liberalisering. Med andra ord, all långsiktig kapacitetsuppbyggnad, oavsett sektor och existerande komparativa fördelar, bidrar till utvecklingsprocessen. Om denna utveckling är uthållig kommer den på sikt att bidra till ökade handelsflöden.

Ett annat område där biståndet kan förväntas ha starka positiva effekter är stöd till yrkesutbildning och högre utbildning. Det humankapital som skapas genom utbildningsinvesteringar finns potentiellt tillgängligt för alla sektorer i ekonomin och kan dessutom förväntas leda till betydande positiva externaliteter – det är inte enbart de individer som får en högre utbildning som får det bättre, utan tillskottet av humankapital kan förväntas leda till högre konkurrenskraft och högre inkomster även för många andra.

En fråga som diskuterats återkommande är huruvida det går att förutse vilka typer av utbildning som har det största samhällsekonomiska värdet och därför borde prioriteras av både biståndsgivare och nationella beslutsfattare. I utvecklade länder som Sverige är det svårt att göra långsiktiga prognoser, eftersom vi ligger nära teknologifronten och inte vet exakt hur den kommer att förändras. Vi måste därför ha en stor bredd i högre utbildning och prioriteringarna måste främst baseras på generella trender ("AI kommer att bli viktigt") och relativt kortsiktiga obalanser på arbetsmarknaden ("vi kommer att behöva många nya högstadielärare").

I låginkomstländerna kan det dock vara möjligt att göra långsiktigare prognoser. Under många årtionden har exportmönster och globala värdekedjor som omfattar utvecklingsländerna förändrats på ett mer förutsägbart sätt. En orsak är den stora betydelse som internationell handel, multinationella företag och utländska direktinvesteringar haft i de flesta ekonomier som lyckats generera betydande ekonomisk tillväxt och utveckling. De mest framgångsrika länderna har blivit integrerade i globala värdekedjor som inte enbart skapat sysselsättning utan också bidragit till spridning av teknologi och kunskap. Över tid har ländernas positioner i värdekedjorna uppgraderats, från enkla arbetsintensiva och råvarubaserade aktiviteter till mera krävande uppgifter med högre förädlingsvärde. De nya exportprodukter och teknologier som tillkommit

i låginkomstländer när ekonomierna utvecklats och arbetskraftens pris (och produktivitet) ökat har oftast inte varit helt nya för världen. De har i stället använts i andra länder som varit mera utvecklade och som lyckats röra sig uppåt i värdekedjan, i riktning mot varor och tjänster med ännu högre förädlingsvärde. Denna typ av processer beskrevs redan på 1930-talet i Akamatsus ”fågelsträcksmodell” (Akamatsu 1961) och har återuppstått i en mera sofistikerad form i modeller som visar hur länders export rör sig i ”product space” över tid (Hildago et al. 2007; Hausmann et al. 2007; Hidalgo & Hausmann 2008). Trots de stora tekniska förändringarna som väntas på global nivå – med grön omvandling, digitalisering, AI och Industry 4.0 – är det troligt att de flesta länder som idag klassas som låg- eller lägre medelinkomstekonomier fortfarande kommer att följa de mönster som etablerats i mera utvecklade ekonomier. Vi har troligen redan sett de teknologier som kommer att användas i dessa länder om 10 eller 15 år.

Det är viktigt att notera att varken fågelsträcks- eller product spacemodellerna är kausala modeller som förutser att ett land som lyckas etablera sig som exportör av vara X automatiskt också kommer att bli exportör av den relaterade varan Y. Istället beskriver modellerna hur historiska mönster av exportuppgradering sett ut. De mest framgångsrika länderna har klarat av att bli exportörer av Y om de först byggt upp kapacitet för att exportera X. Samtidigt finns det länder som har misslyckats att nå detta mål. Kopplingen till humankapitalinvesteringar är viktig i detta sammanhang. Genom att identifiera potentiella mål för exportuppgradering med hjälp av product space-metodologin kan riktade insatser på de relevanta kunskapsområdena (som krävs för att producera den avancerade exportvaran) bidra till att uppgraderingen faktiskt realiserar (Kokko & Nguyen 2023). För att investeringarna i humankapital ska bidra till exportuppgraderingen krävs naturligtvis också att den institutionella omgivningen stödjer företagande och internationalisering (Thomson & Athukorala 2020). Denna typ av kapacitetshöjande insatser, som inte riktar sig till enskilda företag utan avser att höja arbetskraftens kompetens inom specifika kunskapsfält, har troligen tydligare effekter på utvecklingsländernas export än bidrag till enskilda företag. Den stora fördelen är att beslutsfattare inte behöver identifiera vilka företag som är bäst lämpade att dra nytta av det nya humankapitalet, utan det kan nyttjas av både stora och små företag, inklusive utländska investerare. Den potentiella effekten på utländska direktinvesteringar är särskilt betydelsefull. Ett centralt mål i utvecklingspolitiken bör vara att se till att de utländska investeringar som kan attraheras i tidiga stadier av utvecklingen, när arbetskraften är billig, inte avvecklas om lönerna börjar

öka, utan att de multinationella företagen istället väljer att stanna kvar och uppgradera sin verksamhet.

Den aktuella utvecklingen i Vietnam, som anammat de grundläggande argumenten för AfT och lyckats använda export som en motor för ekonomisk tillväxt, illustrerar ytterligare ett område där riktade utbildningsinsatser kan vara av stort värde. Strukturen i Vietnams utrikeshandel förändrades radikalt för omkring 15 år sedan, då stora exportorienterade industriprojekt etablerades av multinationella företag som Samsung, Intel, Nokia och andra ledande aktörer i elektronik- och telekommunikationsindustrin. På ett år, mellan 2007 och 2008, ökade elektronikprodukternas andel av Vietnams export från under 5 % till över 25 %. Sysselsättningen i industrin steg snabbt, särskilt för kvinnor, och bidrog till en betydande minskning av fattigdom (och även en minskning i könslönegapen). Trots att industrin fortfarande har en hög andel av de formella arbetstillfällena är situationen idag mycket annorlunda.

Varje år under de senaste åren har hundratusentals arbetare lämnat de industrizoner kring Hanoi och Ho Chi Minh-staden som huserar de största multinationella exportföretagen. Dessa arbetare (främst kvinnor) hör till de första kohorterna som flyttade till industrizonerna för omkring 15 år sedan, och som arbetat i sammansättningsfabriker och vid löpande band sedan dess. Efter 15 års hårt arbete har deras produktivitet långsamt börjat sjunka – förslitningsskador, försämrad syn och svagare finmotorik gör att de inte längre kan hålla samma arbetstempo som nyrekryterade 20-åringar. Eftersom det vietnamesiska lönesystemet omfattar vissa senioritetstillägg är de äldre (mindre produktiva) arbetarna ofta också något dyrare än yngre (mer produktiva) arbetare. Resultatet är att hundratusentals arbetare, främst kvinnor, lämnar sina arbeten i exportindustrin varje år – frivilligt, eftersom de inte längre klarar av att hålla tempot, eller på grund av att de förlorat sina jobb – och återvänder till sina hemprovinser runt om i landet. De har vanligtvis ingen utbildning utöver grund- eller gymnasieskolan (med undantag två–tre veckors praktisk introduktion på arbetsplatsen) och det finns ingen statistik som avslöjar hur stor andel av dem som lyckats spara för sin framtida försörjning.

Detta är inte bara en betydande kortsiktig social utmaning, utan ett problem som kommer att fördjupas om denna befolkningsgrupp inte lyckas finna anställningar i den formella sektorn, som kan ligga till grund för viss pensionsintjäning under de kommande 20 åren. De flesta av de återvändande före detta fabriksarbetarna är yngre än 40 år. Det finns ett

akut behov av investeringar i omskolning, vidareutbildning och ”life-long learning” för att mobilisera denna arbetskraftsreserv. Efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft är redan stor, och den åldrande befolkningen med nya familjestrukturer där vuxna barn inte med automatik bor på samma ort och tar hand om sina åldrande föräldrar, skapar nya utmaningar men också nya arbetstillfällen inom åldringsvård och hälsovård.

Kopplingen till AfT torde vara uppenbar. En utåtriktad och handelsdriven utvecklingspolitik måste vara socialt hållbar. De utmaningar som skapas av ökad exportinriktning – som omfattar både kortsiktiga fluktuationer på grund av beroendet av omvärlden, och långsiktiga strukturella utmaningar av den typ som diskuterats ovan – kräver insatser som ökar flexibiliteten och resiliensen på arbetsmarknaden. Det finns en växande efterfrågan och utrymme för nya biståndsinsatser inom detta område. Med tanke på de rättighets- och hållbarhetsperspektiv som länge präglat svenskt bistånd skulle denna typ av insatser också vara trovärdiga bland Sveriges utvecklingspartner.

6 Nya handelshinder och nya utmaningar

Med tanke på att givarländerna investerar stora resurser i AfT och andra insatser för att underlätta utvecklingsländernas export och internationalisering är det önskvärt att utvecklingen inom andra politikområden i givarländerna är förenlig med målen i utvecklingsarbetet. Detta avsnitt diskuterar några områden där det finns en risk att EU:s lagstiftning på olika sätt motverkar ambitionerna för AfT. Följande punkter betonas:

- Utvecklingsländerna har under de senaste årtiondena haft tullfritt tillträde till stora delar av EU:s gemensamma marknad, men nya handelshinder kan leda till betydande försämringar.
- EU:s Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) kräver att exportörer beräknar och rapporterar exportvarornas direkta och indirekta utsläpp av koldioxid till importören, som måste köpa CBAM-certifikat i motsvarande omfattning för att få importera varorna. Hur beräkningar och rapportering ska göras preciseras av EU-kommissionen.
- Få företag i utvecklingsländerna kommer att klara beräkningar och rapportering på egen hand och riskerar att utestängas från EU:s inre marknad. Även de företag som klarar av att rapportera kommer att möta högre exportkostnader.
- EU:s avskogningsreglering syftar till att minska påverkan på global avskogning och skogsförstörelse. Regleringen kräver att exportörer av ett antal viktiga råvaror och vidareförädlade produkter ska kunna redovisa att deras varor inte bidragit till avskogning, skogsförstörelse, eller överträdelser av miljö- eller sociallagar. För att kunna göra detta krävs mycket detaljerad kunskap och dokumentation om hela produktionsprocessen och förädlingskedjan.
- Få företag i utvecklingsländerna kommer att klara av detta på egen hand och riskerar att utestängas från EU:s inre marknad. Detta beräknas orsaka stora BNP-förluster i enskilda länder som är beroende av råvaruexport.
- Flera andra lagförslag som syftar till att stärka grön omställning, skydda mänskliga rättigheter och främja EU:s resiliens och säkerhet riskerar att begränsa utvecklingsländernas marknadstillträde på liknande sätt.
- För att effekterna av AfT inte ska urholkas krävs insatser för att underlätta omställningen av utvecklingsländernas produktionssystem och deras kapacitet att möta de krav på information och dokumentation som följer av EU:s nya regleringar.

Inledning

Effekterna av AfT beror inte enbart på de förhållanden som gäller i utvecklingsländerna, där olika marknadsmisslyckanden, svaga institutioner och resursbrist skapar problem som måste lösas genom utvecklingssamarbeten med fokus på fattigdomsminskning, mänskliga rättigheter, jämställdhet och hållbarhet. Det är också nödvändigt att se till att andra politikområden i givarländerna inte står i motsättning till de mål som definierats för utvecklingssamarbetet. Givarländernas egen handelspolitik är det politikområde som traditionellt har skapat de tydligaste utmaningarna. Även om utvecklingsländer formellt har erbjudits betydande tullförmåner eller tullfritt tillträde till EU-marknaden har kritiken varit att dessa preferenser i första hand gäller så länge utvecklingsländerna inte klarar av att dra nytta av dem. På områden där fattiga länder haft relativt starka komparativa fördelar och potential att erövra marknadsandelar i EU – jordbruksvaror och livsmedel samt arbetsintensiva produkter såsom textilvaror – har tullskyddet varit högre. Även i andra branscher har optimistiska exportörer från utvecklingsländer stött på patrull om de varit för framgångsrika. Även om formella tullar varit låga har antidumpingtullar och andra former av villkorat skydd satts upp, till gagn för de EU-producenter som utmanats men till förfång får de utländska exportörerna.⁹ Komplicerade ursprungsregler har i vissa fall fungerat som avskräckning.

De allra flesta utvecklingsländer har i dagsläget tullfritt tillträde till EU-marknaden, antingen via EU:s allmänna preferenssystem (GSP), partnerskapsavtal med EU (EPA), eller frihandelsavtal. Dessa avtal är fortfarande sårbara för olika former av villkorat skydd, där redan ryktet om en kommande antidumpingundersökning kan leda till att de utländska exportörerna blir försiktigare för att inte dra till sig onödig uppmärksamhet, men för de fattigaste länderna utgör de ändå en viktig garanti. Deras exportvolym är ofta så små att de inte skulle ha någon marknadspåverkande effekt även om de mångdubblades.

Denna garanti kan vara på väg att urholkas genom de nya handelspolitiska regler som håller på att införas (och som till viss del redan är i kraft). Initiativ som CBAM och Avskogningsförordningen bygger på starka miljö- och klimatpolitiska argument, men kan komma att ha en mycket

⁹ Antidumpingtullar kan införas om det finns anledning att tro att den utländska exportören dumpar sina produkter på importmarknaden. Dumpning innebär att varorna säljs till ett pris som ligger under normal produktionskostnad, vilket skadar konkurrenterna i importlandet.

betydande effekt på handel, och i synnerhet importen från de länder som har sämst förutsättningar att uppfylla kraven i EU-lagstiftningen – de fattigaste utvecklingsländerna. Detta avsnitt diskuterar de pågående handelspolitiska förändringarna och deras möjliga konsekvenser för utvecklingsländernas export. Budskapet är att satsningar på AFT inte kommer att vara trovärdiga i framtiden om EU:s lagstiftning inom det handelspolitiska området tillåts neutralisera effekterna av de biståndsinsatser som avser att stärka utvecklingsländernas export.

Handelspolitiska förändringar

Villkoren och reglerna under vilka internationell handel bedrivs har på många sätt förändrats sedan millennieskiftet. Det har skett en rad handelsliberaliseringar men även nya handelshinder har tillkommit. Innan vi fördjupar oss i de nya handelshindren är det relevant att börja med att se på några betydande handelsliberaliseringar som skett under de senaste årtiondena.

En friare handel

Trots de handelspolitiska chockerna under de senaste åren har världshandeln uppvisat en positiv trend och ett antal betydande handelsliberaliseringar har genomförts. Sedan slutet av andra världskriget har ett flertal globala avtal och bildandet av handelsorganisationer som GATT och senare WTO bidragit till och möjliggjort en gradvis nedtrappning av tullar och handelshinder. Samtidigt har även en rad tekniska framtag bidragit till ökad ekonomisk integration.

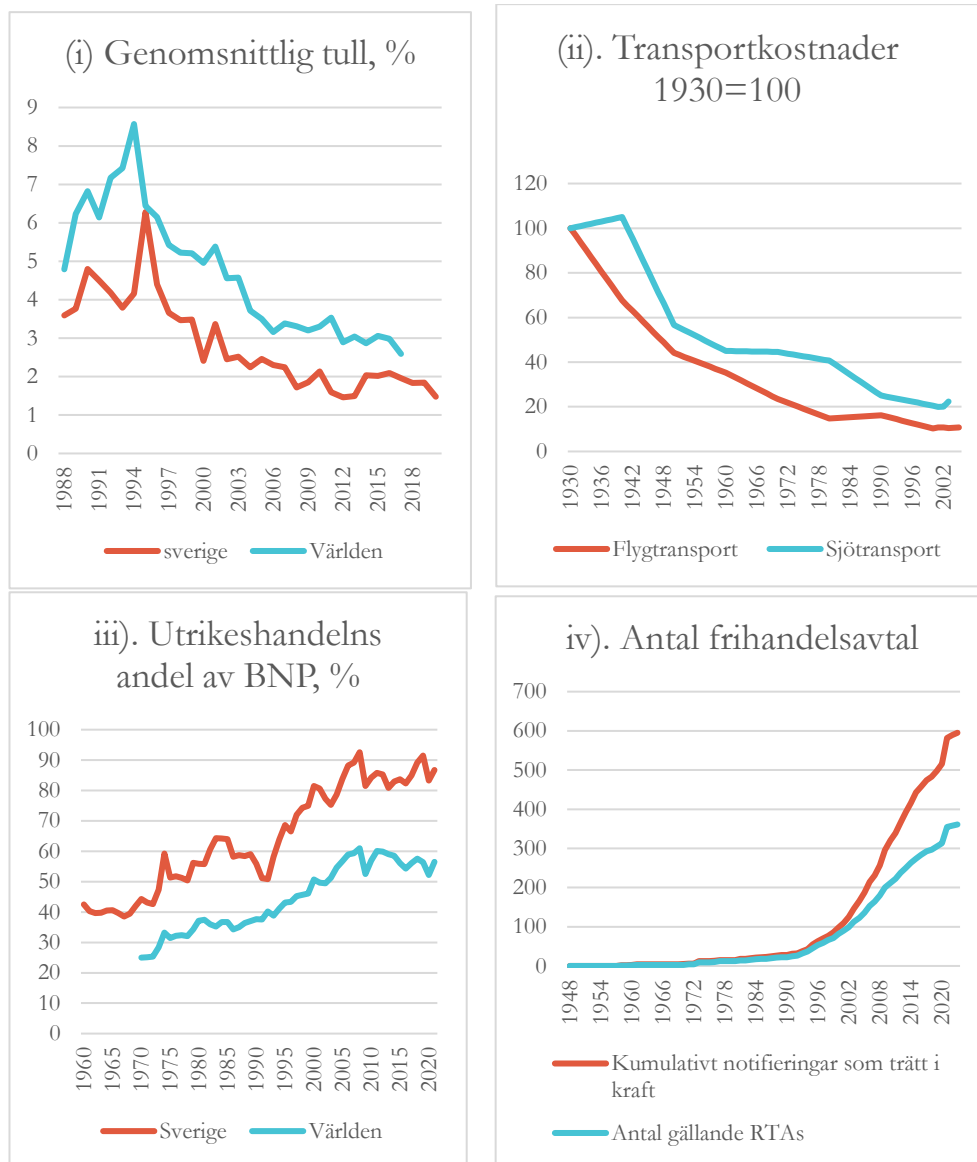
Figur 6.1 visar hur transportkostnaderna minskat med 80 procent eller mer sedan 1930 och antalet frihandelsavtal har sedan millennieskiftet skjutit i höjden; samtidigt som tullarna fallit. Enligt en studie från WTO har den globala volymen av världshandeln ökat med i genomsnitt 4 % per år sedan WTO:s grundande 1995. Det finns dock sedan några år tillbaka tecken på en avmattning. Sedan finanskrisen 2008 tycks ökningen i världshandeln avtagit, en fråga som vi får anledning att återkomma till.¹⁰

Sammantaget är dock den långsiktiga bilden att ökad integration mellan länder och regioner har öppnat upp nya marknader, bidragit till global ekonomisk tillväxt och effektivitetsvinster, även om det också inneburit

¹⁰ [WTO | Evolution of trade under the WTO: handy statistics](#)

utmaningar i form av anpassning i vissa sektorer och arbetsmarknader. Kostnaderna för anpassningen har varit relativt hög i utvecklingsländerna, som har en svagare innovationskapacitet och därför har svårare att hitta nya exportprodukter och exportmarknader då konkurrenskraften i existerande sektorer minskar.

Figur 6.1. En friare handel



Källa: Ourworldindata och WTO

De generellt sett låga tullarna för i synnerhet industrivaror som vi ser idag har även medfört ett skifte i fokus vad gäller handelshinder. Idag är det inte längre tullar som utgör det största hindret för internationell handel. I stället är det andra så kallade icke-tariffära handelshinder som hamnat i fokus. Exempel på icke-tariffära handelshinder omfattar allt ifrån krav på

produktstandards och miljöcertifieringar till krav på produktionsprocessen. Icke-tariffära handelshinder är viktiga frågor, i synnerhet för utvecklingsländerna och deras möjligheter att nå EU:s marknad.

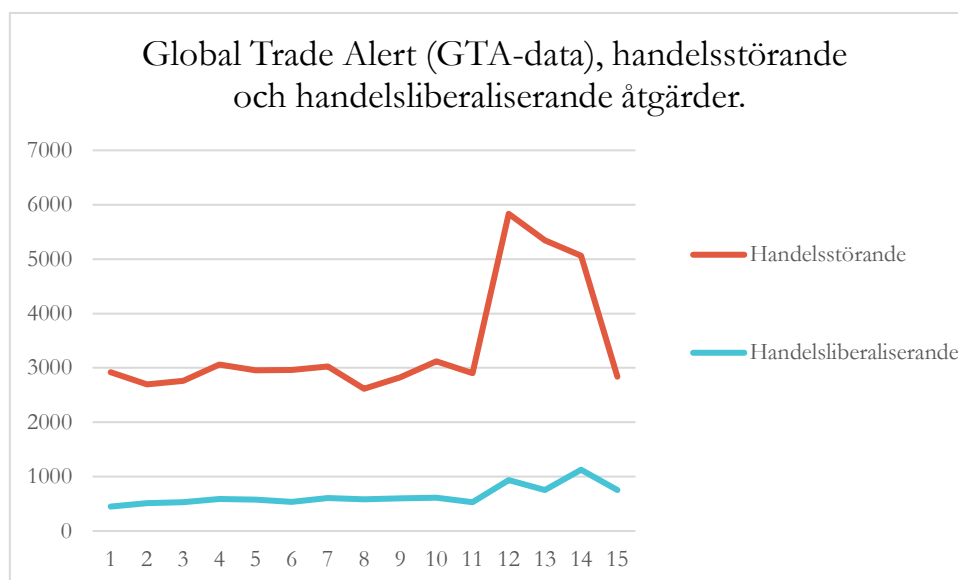
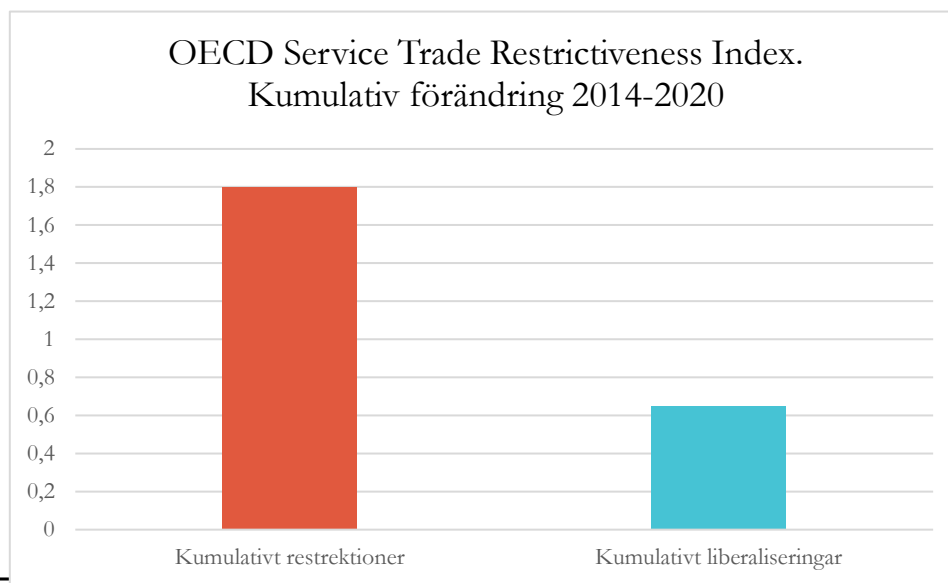
Fler handelshinder

Parallellt med en ökad integration i många delar av världsekonomin ser vi på andra områden en utveckling i motsatt riktning, mot fler handelshinder. Utvecklingen mot fler handelshinder kan illustreras på flera sätt: vi kommer se på några regelbundet förekommande indikatorer över handelshindersutvecklingen.

Hinder för tjänstehandel

Ett vanligt förekommande mått för hinder för tjänstehandeln är det av OECD utvecklade Service Trade Restrictiveness Index (STRI). STRI-index fångar och mäter flera typer av hinder för tjänstehandeln. Indexet tar hänsyn till hinder för marknadstillträde, personrörlighet, konkurrenshinder, regulatoriska hinder (och övriga hinder). Exempelvis omfattar STRI:s regulatoriska databas omkring 1 920 policyåtgärder per land och cirka 11 000 lagar och regleringar. Figur 6.2 visar att sedan 2014 har restriktiva åtgärder påverkat STRI-index cirka tre gånger så mycket som liberaliserande åtgärder. Specifikt visar figuren att restriktionerna under perioden 2014–2020 ökade med ett indextal på 1,8 medan den kumulativa förändringen för liberaliserande åtgärder endast uppgick till 0,65. Detta pekar på att villkoren för tjänstehandel inom OECD snarast kommer att kompliceras än underlättas. Med tanke på tjänsternas ökande betydelse för sysselsättning och handel är detta en tankeväckande observation.

Figur 6.2. Fler handelshinder



Källa: OECD (2021) och Global Trade Alert.

Handelsstörande och handelsliberaliserande policyåtgärder

Global Trade Alert (GTA-databasen) är en intressant databas som samlar, registrerar och systematiserar en lång rad policyinterventioner från flera, men inte samtliga, länder. Dessa åtgärder grupperas och klassificeras sedan som handelsstörande, handelsfrämjande eller neutrala. Endast en mindre del av åtgärdena, mindre än två procent, bedöms som handelspolitiskt neutrala. Exempel på handelsstörande åtgärder är subventioner av olika slag (lånefinansiering, direkta stöd och skattelättnader), tullhöjningar,

skyddsåtgärder, kapitalkontroller, hinder för migration, tekniska handelshinder, och licenser.

Under perioden 2009–2023 visar GTA-databasen att för varje handelsliberaliserande åtgärd som införts har det tillkommit fem handelsstörande åtgärder. Det vill säga, den tendens mot fler hinder för tjänsthandeln som resultaten för STRI-data indikerade förstärks när vi breddar blicken och ser till samtliga typer av policyåtgärder. En fråga att ställa sig är vem som påverkas mest av denna utveckling?

Från Global Trade Alert går det både se vilka länder som utfärdar handelsliberaliserande och handelsstörande åtgärder, såväl som vilka länder som omfattas eller påverkas av dessa åtgärder. Ett mönster som framträder i Figur 6.3 är att de stora ekonomierna infört flest handelsstörande åtgärder samtidigt som de även är de som påverkas mest av andra länders åtgärder. Sambandet mellan införande och påverkan är dock inte perfekt – till exempel toppar Indien listan över införandet av handelsstörande åtgärder men rankar in som nummer 13 i påverkan. En av flera möjliga förklaringar till detta kan vara att strukturen i de olika ländernas deltagande i globala värdekedjor skiljer sig åt, och att vissa åtgärder är mer selektiva i vem och vad de träffar. En ytterligare begränsning i Figur 6.3 är att antalet åtgärder inte säger något om styrkan i åtgärderna eller vilken förmåga länder har att hantera dessa.

Något som däremot är väl känt är att många utvecklingsländer har att kämpa med en icke- diversifierad industristruktur och en exportstruktur som är koncentrerad till ett mindre antal varor, i regel i form av råmaterial och enklare produkter. Denna brist på diversifiering medför att även om ett utvecklingsland påverkas av numerärt sett färre åtgärder än andra länder kan negativ påverkan kraftigt påverka möjligheten till export och ekonomisk utveckling.

Figur 6.3. Topp 15 länder som infört och påverkats av handelsstörande policyinterventioner, 2014–2023

Antal åtgärder som ett land påverkas av	Antal införda handelsstörande åtgärder
Tyskland 15 679	USA 9 665
Frankrike 15 103	Brasilien 6 485
Italien 15 061	Kina 6 186

UK 14 233	Tyskland 3 325
Kina 13 896	Italien 2 414
Japan 13 676	Kanada 2 075
Spanien 13 420	Indien 1 988
Sydkorea 13 371	Frankrike 1 851
USA 13 356	Spanien 1 844
Nederländerna 13 263	UK 1 715
Kanada 12 738	Ryssland 1 372
Indien 12 559	Polen 1 357
Belgien 12 501	Japan 1 236
Thailand 12 387	Nederländerna 1 110
Sverige 11 991	Portugal 1 106

Källa: Global Trade Alert Database.

Den nya tidens policyåtgärder och effekter på marknadstillträde

Under den senaste tiden har världshandeln utsatts för en rad prövningar så som finanskrisen 2008, handelskonflikten mellan Kina–USA, Covid-19, Rysslands anfallskrig i Ukraina, ett försvagat WTO, och ökad protektionism, för att nämna några. Till detta ska läggas ett trängande behov av en grön omställning, vilket tillsammans med en ökad betoning på resiliens har gett upphov till en rad policy-åtgärder som redan införts, andra som är på väg att införas och dessutom en rad åtgärder som ännu befinner sig i diskussionsstadiet.

För att illustrera hur tillträde till EU:s marknad och utvecklingsländers exportmöjligheter kan komma att förändras återges nedan ett antal egenskaper för några nya lagförslag. Vi vill betona att bakom dessa förslag

finns ett gott syfte som ofta handlar om att främja den gröna omställningen eller ökad resiliens, men att dessa åtgärder samtidigt är förenade med förändrat marknadstillträde. Diskussionen om effektiviteten i de olika förslagen – det vill säga deras förmåga att nå de tilltänkta målen – ligger utanför denna rapports syfte. Fokus ligger i stället på att belysa hur administrativa och regulativa villkor för internationella transaktioner påverkas, för att i förlängningen belysa hur detta kan tänkas påverka olika länder och typer av exportörer och deras möjlighet att nå EU:s marknad.

CBAM

Från och med 1 januari 2026 införs den så kallade Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). CBAM innebär att utsläpp från vissa koldioxidintensiva varor som importerats till EU prissätts på samma sätt som varor producerade inom EU. Redan från och med 1 oktober 2023 är importörer av CBAM-varor skyldiga att rapportera inbäddade utsläpp i varorna. Enligt CBAM-förordningen skall utsläppen deklarerars av importören och utsläppen ska vara verifierade av en ackrediterad kontrollör. Importören ska sedan köpa CBAM-certifikat som motsvarar mängden direkta och indirekta koldioxidutsläpp. Det kommer inte vara möjligt att handla fritt med CBAM-certifikat och certifikaten kommer att kunna köpas via en nyinrättad EU-gemensam plattform. Vidare gäller att varje medlemsstat ska peka ut en behörig CBAM-myndighet. Det är de nationella myndigheterna som fattar beslut om godkännande som CBAM-deklarant och som vid behov slutligt granskar de rapporter som importörer av CBAM-varor lämnar in. Det är även den nationella behöriga myndigheten som fattar beslut om sanktionsavgift och återkallelse av status som godkänd CBAM-deklarant. I Sverige är Naturvårdsverket ansvarig myndighet.

Eftersom en del i rapporteringen kräver information om importvarans tillverkning sker även en administrativ påverkan på exportören. Importören eller dennes ombud rapporterar information om importer av CBAM-produkter och de uppgifter som ska rapporteras inkluderar:¹¹

- Importvarornas kvantitet.

¹¹ I förordningens bilaga I anges de uppgifter som ska lämnas i CBAM-rapporten.

- Varornas direkta och indirekta utsläpp. Beräknings- och rapporteringssättet för varornas direkta och indirekta utsläpp har preciserats i kommissionens genomförandeförordning.
- Eventuella CBAM-relaterade avgifter som betalats i ursprungslandet och kompensationer för detta.

Det administrativa handhavandet av CBAM för EU:s importörer, så som beskrivet av EU-kommissionen, illustreras i Figur 6.4.

Vad blir effekten av CBAM på utvecklingsländer?

CBAM kommer sannolikt att medföra minskad export och BNP-förluster för ett flertal utvecklingsländer. I en studie av London School of Economics och African Climate Foundation uppskattades det att Afrika påverkas mest negativt och att CBAM kan resultera i en minskning av exporten av aluminium med upp till 13,9 %, järn och stål med 8,2 %, gödselmedel med 3,9 % och cement med 3,1 %.¹² Liknande resultat har erhållits av Världsbanken, som har tagit fram ett CBAM-påverkansindex, se Tabell 6.1. Indexet väger för varje land och produkt ihop den samlade export(förlusten) av respektive CBAM-vara till EU, och dess påverkan på BNP

¹² [The EU's Carbon Border Tax: How Can Developing Countries Respond? | Center For Global Development | Ideas to Action \(cgdev.org\)](#)

Figur 6.4. Administrativa procedurer angående CBAM



Källa: European Commission

Det bör tilläggas att förutom de beräknade exportförlusterna kan det för flera utvecklingsländer vara bortom deras existerande tekniska kapacitet att ta fram all nödvändig information för hanteringen av rapporteringssystemet. Det vill säga, det går inte att utesluta att vissa länder kan drabbas mer än vad Världsbankens skattningar pekat på. Vad som dock framgår utan tvivel är att flera utvecklingsländer riskerar att drabbas negativt av CBAM.

Tabell 6.1 Topp-30 länder, påverkan av CBAM enligt Världsbankens påverkansindex

Land	Påverkans-index	sektorer	Land	Påverkans-index	sektorer
Zimbabwe	0,087	Järn, stål	Iran	0,004	Konstgödsel
Ukraina	0,053	Cement	Tunisien	0,004	Cement
Georgien	0,046	Konstgödsel	Vietnam	0,004	Järn, stål
Mozambique	0,045	Aluminium	Azerbajan	0,004	Konstgödsel
Indien	0,031	Järn, stål	Bahrain	0,004	Cement
Vitryssland	0,03	Cement	Hong Kong	0,003	Järn, stål
Trinidad, Tobago	0,03	Konstgödsel	Kina	0,003	Cement

Egypten	0,022	Konstgöds el	Brasilien	0,002	Järn, stål
Ryssland	0,02	Elektricitet	Oman	0,002	Aluminium
Kazakstan	0,016	Aluminium	Saudiarabien	0,002	Cement
Venezuela	0,015	Järn, stål	Indonesien	0,002	Järn, stål
Kamerun	0,012	Aluminium	F. Arab Emiratet	0,002	Aluminium
Tajikistan	0,01	Aluminium	Pakistan	0,002	Cement
Sydafrika	0,009	Järn, stål	Argentina	0,001	Järn, stål
Turkiet	0,005	Elektricitet	Peru	0,001	Järn, stål

Källa: World Bank. [Relative CBAM Exposure Index \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

Avskogningsförordningen

Den 29 juni 2023 trädde Europeiska unionens nya reglering för att begränsa EU-marknadens påverkan på global avskogning och skogsförstörelse ("EU:s avskogningsförordning" eller "EUDR") i kraft. Förordningen omfattar sju råvaror: nötkreatur, kakao, kaffe, palmolja, gummi, soja och trä. Förutom de rena råvarorna påverkas många produkter som förädlas från råvarorna, så som köttprodukter, läder, choklad, kaffe, palmnötter, palmoljederivat, glycerol, naturgummi produkter, sojaböner, sojamjöl och olja, bränsleved, träprodukter, massa och papper, och tryckta böcker.

Förordningen innebär att från och med den 30 december 2024 (eller den 30 juni 2025 för mikro- eller småföretag) kommer det att vara förbjudet att placera relevanta produkter på EU-marknaden, eller exportera dem från EU, om de inte är "avskogningsfria", det vill säga producerade i enlighet med relevant lagstiftning och omfattade av en *due diligence*-förklaring som indikerar ingen eller försumbar risk för icke-efterlevnad. Med "avskogningsfri" menas att produkten varken i dess produktion eller innehåll bidragit till avskogning. Vidare, för produkter som innehåller eller har tillverkats med trä, innebär det att de ska ha skördats från skogar utan att orsaka skogsförstörelse efter den 31 december 2020. "Skogsförstörelse" innebär omvandlingen av primärskogar eller naturligt återväxande skogar till plantageskogar eller annan skogsmark.

Kravet på icke-avskogning innebär att företag som följer förordningen har tillgång till EU-marknaden. I motsats till dessa kan icke-följande länder stå inför en uteslutning från EU:s marknad. Förslaget betyder även att produkter certifierade som avskogningsfria kan komma att associeras med

högre priser, medan produkter från icke-följande länder kan få lägre priser på den globala marknaden. Detta innebär även att länder och företag som ej lever upp till det satta EU-regelverket kan tvingas leta efter alternativa marknader med mindre stringenta marknadsregler. Förhoppningen är dock att på lång sikt kommer fler företag och nationer att investera i nödvändig infrastruktur för att uppfylla EUDR.

Som framgår av Figur 6.5 läggs en rad administrativa krav på importören, producenten, och mellanhänderna i handelstransaktioner. Inom ramen för ”*due diligence*” ingår exempelvis information om produkten, handlad kvantitet, produktionsland, geolokaliseringskoordinater, tidpunkt, vem man köpt ifrån, vem man sålt till, information som bevisar att produkten är avskogningsfri, och information som bevisar att produkten producerats i enlighet med landets relevanta lagstiftning. Om dessa villkor inte uppfylls kan åtgärder så som ett förbud att släppa in produkten på marknaden eller exportförbud tillämpas.¹³

Från svenskt håll har exempelvis North Sweden European Office kritiserat förslaget och pekat på att trä och träprodukter sällan är kopplade till global avskogning. Därför är det inte logiskt att handel med så skilda produktgrupper som trä och livsmedel regleras i samma förordning. Vidare noteras att förslaget innebär ett omfattande kontroll- och rapportsystem och att priset i konsumentledet på de produkter som ingår kommer att öka är mycket sannolikt. Dessutom krävs från svenskt håll att förslag i EU:s tillväxtstrategi den gröna given och Fit for 55 inte får riskera att leda till matbrist eller ökad fattigdom i tredjeland, och att förordningen bör förtydligas och tydligt markera skillnaden mellan avskogning och avverkning.¹⁴

¹³ [10 key things to know about the new EU Deforestation Regulation | White & Case LLP \(whitecase.com\)](#)

[What is the European Green Deal? \(economist.com\)](#)

[The European Green Deal \(europa.eu\)](#)

[Coffee Barometer 2023 - Solidaridad Network](#)

[Coffee firms won't be ready to comply with EU deforestation law, report says | Reuters](#)

[EUR-Lex - 52021PC0706 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁴ [Oroväckande beslut om Avskogningsförordningen från Europaparlamentet - North Sweden](#)

Figur 6.5. Avskogningsförordningen



Vem påverkas?

Den administrativa bördan kopplad till EUDR tillsammans med ställda krav på produktionsteknik och innehåll förväntas slå särskilt hårt mot utvecklingsländer och inte minst små producenter i utvecklingsländerna. Förslaget kan därför motverka mål 17.11 i Agenda 2030 om att öka exporten från utvecklingsländer, samt mål 1 om minskad fattigdom. Länder som är stora exportörer av varor som till exempel soja, kött och palmolja kan råka ut för en minskning av sin export till EU, vilket i sin tur kan leda till en minskning av deras BNP. Ett sätt att bedöma vilka länder som förväntas påverkas mest av detta förslag är att studera vilka länder som under perioden 1990–2015 bidragit mest till global avskogning. Som framgår av Figur 6.6 toppas listan av Brasilien och ett antal länder i Sydamerika, Afrika, och Asien. Flera av dessa länder, men inte samtliga, är även låginkomstländer.

Enligt kommissionens konsekvensanalys kan de berörda varorna för vissa utvecklingsländer omfatta mellan en tredjedel och hälften av landets totala export till EU. EU:s efterfrågan på dessa varor utgör en stor andel av vissa

länders ekonomier. För att exemplifiera så framgår det i kommissionens konsekvensanalys att EU:s import av de varor som omfattas av förslaget motsvarar 6 % av Elfenbenskustens och 4 % av Honduras BNP. En studie från Världsbanken pekar mot en möjligtvis än större handelspåverkan, där EU:s avskogningsförordning bedöms kunna leda till en till en minskning av exporten från länder i Sydamerika, Afrika och Asien med upp till 20 %.

Ser man till olika länders produktions- och exportstruktur framkommer att udden kan komma att riktas mot Brasilien (världens största exportör av soja och kött), Indonesien (världens största exportör av palmolja), Malaysia (ännu en stor exportör av palmolja), Colombia (stor exportör av soja och kött), och Argentina (stor exportör av soja och kött).¹⁵

Figur 6.6. Bidrag till avskogning 1990–2015

Land	Avskogning Förändring	Förändring hektar
Brasilien	-60%	-2,559,100 ha
Indonesien	-74%	-1,876,000 ha
Mexiko	-76%	-519,990 ha
Sydafrika	-50%	-200,000 ha
Venezuela	-64%	-195,560 ha
Kina	-59%	-194,340 ha
Myanmar	-32%	-141,080 ha
Mali	-100%	-84,000 ha
Argentina	-37%	-78,800 ha
Niger	-77%	-49,270 ha
Guatemala	-80%	-45,600 ha
Ecuador	-33%	-42,720 ha

Källa: Ourworldindata.org

I linje med den påverkan förslaget kan komma att innebära för en rad låginkomstländer har Pamela Coke-Hamilton, verkställande direktör för International Trade Centre i ett pressmeddelande till Financial Times

¹⁵ [session-23-maliszewska \(1\).pdf](#)
[Forests and Landscapes \(worldbank.org\)](#)
[EPRS STU\(2020\)654174 EN.pdf \(europa.eu\)](#)

hävdad att EU-regler för att begränsa avskogning kan få en "katastrofal" inverkan på den globala handeln om EU inte hjälper små producenter och utvecklingsländer att anpassa sig. Mer specifikt sades att ett förbud mot varor som är kopplade till avskogning och kravet på spårbarhet riskerar att utesluta mindre leverantörer. Det varnades även för att små producenter som inte kan uppfylla kraven riskerar hamna i "en ond cirkel". "När du väl har förlorat marknadsandelar har du förlorat inkomster, då kommer du att ha mycket ökad fattigdom, och sedan ökad avskogning eftersom fattigdom är roten till avskogning."¹⁶

Snabba fakta om avskogningsförordningen

Förändrade handelsflöden:

Enligt en rapport från Global Forest Watch, står avskogning för en betydande del av vissa utvecklingsländers export till EU.

Ekonomisk påverkan

Världsbanken har noterat att exportintäkter från varor som bidrar till avskogning utgör en viktig del av BNP i vissa utvecklingsländer.

Omställningskostnader

Investeringar i hållbara produktionsmetoder kan vara kostsamma och resurskrävande, detta diskuteras i EU-kommissionens egen analys av dess avskogningsförordning

Möjlighet till diversifiering

Förslaget kan motivera länder att minska beroendet av avskogningskänsliga sektorer, vilket FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) har förespråkat

Internationellt stöd och samarbete

EU och andra internationella aktörer kan erbjuda tekniskt och finansiellt stöd för att hjälpa länder att anpassa sina industrier, enligt rapporter från IMF om globala miljöutmaningar.

Långsiktiga positiva effekter:

På lång sikt kan övergången till hållbarare metoder leda till miljöfördelar, enligt United Nations Environment Programme (UNEP).

¹⁶ [EU deforestation rules risk 'catastrophic' impact on global trade, says ITC chief \(ft.com\)](https://www.ft.com/content/2019/05/22/eu-deforestation-rules-risk-catastrophic-impact-on-global-trade)

Exempel på andra lagförslag

De ovan diskuterade regleringarna CBAM och avskogningsförordningen är inte de enda lagförslagen som diskuteras inom EU. I Tabell 6.2 listas några av EU:s övriga lagförslag med potentiella effekter på handel. Utan att gå närmare in på detaljerna i respektive lagförslag pekar listan på att förutsättningarna för internationell handel är på väg att ändras. Lagförslagen drivs framför allt av en anpassning mot grön omställning och de globala målen för hållbar utveckling. En annan drivkraft bakom flera lagförslag är åtgärder för ökad resiliens. Sedan finanskrisen 2008 har känsligheten i de globala värdekedjorna blivit uppenbar, inte mist i samband med handelskonflikten mellan USA och Kina, Covid-19, kriget i Ukraina och energiförsörjningsfrågan. Kinas växande roll i den globala ekonomin är en faktor som påverkar många av dessa frågor. Samtliga lagförslag är motiverade med goda intentioner men riskerar att försvåra internationellt handelsutbyte. Det är även noterbart att flera av de regleringar som diskuteras går vid sidan av frihandelsavtalen och riskerar att i synnerhet försvåra marknadstillträde på EU:s marknad för de svagaste aktörerna med begränsad administrativ kapacitet.

Möjliga områden för svenska insatser: nya handelshinder

Samtidigt som EU och dess enskilda medlemsländer investerar stora summor i AfT för att stödja utvecklingsländernas export och ekonomiska tillväxt finns det redan idag beslut inom EU som riskerar att begränsa utvecklingsländernas (och i synnerhet de små och medelstora företagens) tillträde till EU:s inre marknad. Nya regler, såsom CBAM och Avskogningsförordningen, har goda intentioner men ställer hårda krav på utländska exportörers förmåga att mäta, spåra och dokumentera olika steg i produktionsprocessen. Redan idag utgör de ursprungsregler som ingår i de olika avtal som ger tullfritt marknadstillträde till EU:s inre marknad betydande utmaningar för exportörer från länder med svagare institutioner. Informations- och dokumentationskraven som följer av CBAM och Avskogningsförordningen är betydligt mera krävande.

För att effekterna av AfT inte ska urholkas krävs insatser för att underlätta omställningen av utvecklingsländernas produktionssystem och deras kapacitet att möta de krav på information och dokumentation som följer av EU:s nya regleringar. Även om de nya utmaningarna för

utvecklingsländernas exportörer skapas utanför Sverige, på EU-nivå, bör Sverige ta en drivande roll för att skapa större enhetlighet mellan insatserna inom utvecklingssamarbetet och den europeiska handelspolitiken. Det finns starka argument för att initiera en stödfunktion för utländska exportörer som saknar information, kompetens och resurser för att klara av de nya utmaningarna. Denna form av stöd kan också bidra till att utländska producenter motiveras att genomföra den gröna omställning som krävs, i stället för att omdirigera sin export till destinationer där reglerna är mindre krävande. Ett initiativ av denna typ kommer att vara mer omfattande än Kommerskollegiums nuvarande uppdrag som rör Open Trade Gate Sweden, eftersom rådgivning och information bör kombineras med insatser som kan omfatta tekniskt bistånd och andra resurser för att stödja omställningen. Medan Kommerskollegium kan vara en lämplig hemvist för rådgivning om de nya regelsystemen bör de mer tekniska och resurskrävande delarna av ett stödpaket samordnas med andra aktörer inom EU eller Norden.

Tabell 6.2. Exempel på förslag

Förslag	Mål
Regulation on deforestation-free products	Grön omställning
CBAM	Grön omställning
Corporate sustainability and due diligence	Mänskliga rättigheter (och hållbarhet)
Forced labor	Mänskliga rättigheter
Net-zero industry act	Grön omställning
Critical raw material act	Resiliens / säkerhet
Chips act	Resiliens / säkerhet
SMEI	Resiliens / säkerhet
Ecodesign requirements for sustainable products	Grön omställning
Sustainable Food Systems	Grön omställning
Investeringsgranskning	Resiliens / säkerhet

Not: [Legislative framework \(europa.eu\)](https://europa.eu) / [Ecodesign for Sustainable Products Regulation \(europa.eu\)](https://europa.eu) / [Corporate sustainability due diligence \(europa.eu\)](https://europa.eu)
[Towards an EU ban on products made with forced labour | News | European Parliament \(europa.eu\)](https://europa.eu) / [Regulation on deforestation-free products \(europa.eu\)](https://europa.eu)
[European Critical Raw Materials Act \(europa.eu\)](https://europa.eu) / [European Chips Act \(europa.eu\)](https://europa.eu) / [The Net-Zero Industry Act \(europa.eu\)](https://europa.eu)

7 Vilken roll spelar handelsintermediärerna?

En stor del av den internationella handeln genomförs av specialiserade intermediärer snarare än av de företag som tillverkat exportprodukterna. Ett ofta uttalat antagande i både teoretisk och empirisk forskning är att handelsfrämjande ska genomföras av särskilda (ofta statliga) främjare som riktar sig till tillverkande företag. Syftet med detta avsnitt är att diskutera intermediärernas roll för handel och handelsfrämjande. De främsta observationerna är:

- De allt större kunskapskraven i internationell handel – som bland annat omfattar ursprungsregler, miljöpåverkan, licenser, tullavgifter, transportlösningar, mellanlagring och andra logistiska utmaningar – har skapat en efterfrågan på specialiserade intermediärer som kan hantera sådana delar av handelsprocessen som är särskilt komplicerade eller kostsamma.
- I Sverige utgör partihandeln en viktig del av export- och importrelationerna med omvärlden, och står framför allt för en stor del av importen från många utvecklingsländer.
- Partihandeln har en särskilt viktig roll när det enskilda företaget bedömer att exportkostnaderna är för stora för att tillåta lönsam direktexport. Följaktligen är det främst (men inte enbart) små och medelstora företag som exporterar via partihandelsföretagen.
- Det finns tecken på lärande från indirekt export via partihandeln: information och kunskap om utländska marknadsförhållanden verkar spridas i ekonomin och bidra till att självständiga företag etablerar nya exportrelationer.
- Om främjarinsatser riktas mot partihandeln kan dessa spridas till och gynna ett stort antal små och medelstora företag. Insatser för att förstå och uppfylla nya handelsregleringar, såsom CBAM och Avskogningsförordningen, är särskilt viktiga.

Inledning

Utmaningarna som möter en exportör som försöker etablera sig på en utländsk marknad har diskuterats i detalj i avsnitt 4. För att ges tillträde till marknaden och för att kunna konkurrera med lokala företag måste exportören uppfylla den specifika marknadens produktstandarder och en rad krav vad gäller hälsa, säkerhet, miljö, produktionsprocesser och eventuellt också arbetsförhållanden i hemlandet. Utöver detta tillkommer

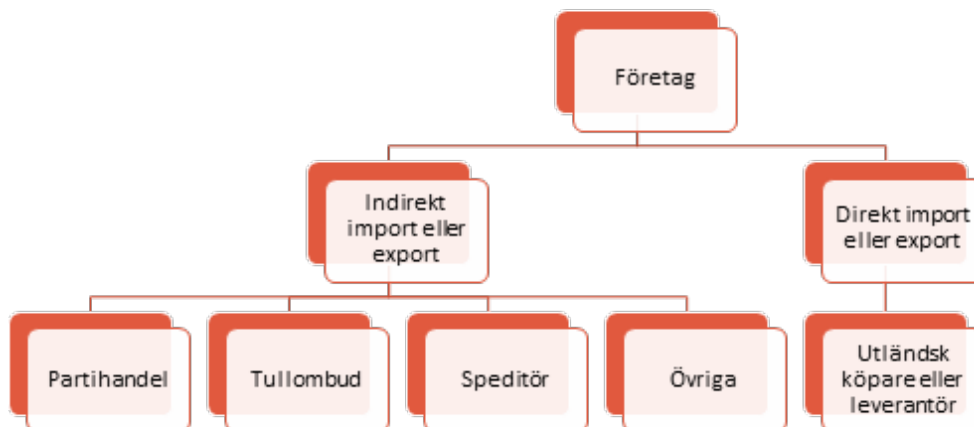
själva handelstransaktionen med ursprungsregler, licenser, tullavgifter, transportlösningar, mellanlagring och andra logistiska utmaningar. Andra utmaningar handlar om att finna lämpliga återförsäljare eller att upprätta ett försäljningskontor. Såsom diskuterats i avsnitt 6 tillkommer under innevarande och kommande år dessutom en rad nya regleringar som ställer nya administrativa krav för marknadstillträde. De exportörer som påverkas mest är sannolikt administrativt svaga företag lokaliserade utanför OECD-området.

De allt större kunskapskraven i internationell handel har riktat mer uppmärksamhet på intermediärernas roll i handelssystemet. Detta avsnitt diskuterar kortfattat en specifik mellanhand, nämligen partihandeln och dess roll i handelssystemet. Partihandeln består av företag som verkar i utrymmet mellan tillverkare och detaljhandlare (när det gäller slutprodukter) eller slutanvändare (när det rör handel med insatsvaror), och opererar ofta internationellt: de köper produkter av tillverkare i ett land och säljer vidare till detaljhandlare eller tillverkande företag i andra länder. En del av partihandlarna arbetar också med viss förädling av produkterna. Den underliggande frågan är om dessa mellanhänder har en roll för att underlätta tillträdet till den svenska och europeiska marknaden för utländska aktörer med begränsade egna resurser att hantera komplicerade handelspolitiska regelsystem. Beskrivningen av partihandelns roll i den svenska ekonomin är till stor del hämtad från Daunfelt et al. (2019). Även om ökad export är ett centralt mål i de flesta länders handelspolitik, har även betydelsen av en väl fungerande import blivit mer intressant i kölvattnet av finanskrisen, Covid-19 och kriget i Ukraina. Fokus ligger därför på den svenska importen, men liknande resonemang kan också tillämpas för export som hanteras av partihandeln.

Det bör noteras redan inledningsvis att partihandeln bara är en av flera intermediärer som bidrar till att reducera handelskostnaderna för import och export. Handelsfrämjande har diskuterats i detalj i avsnitt 4, med fokus på nationella (ofta statliga) export- och importfrämjare. Kokko et al. (2015) diskuterar alternativ till det officiella exportfrämjandet, bland annat Handelskammare och företag inom transport och logistik som exempel. Tullombud är potentiellt allt viktigare som intermediärer i takt med att en större andel av EU:s handel sker inom ramarna för bilaterala frihandelsavtal med komplicerad och svåröverskådlig administration och ursprungsregler. Figur 7.1 illustrerar de två vägar som en importör eller exportör kan välja för sitt engagemang i internationell handel. Om valet är direkt import eller export kommer företaget att behöva hantera alla transaktionskostnader på egen hand. Om valet i stället är indirekt export

eller import hanterar intermediären en stor del av transaktionskostnaderna och tar betalt för detta. För att vara ett intressant alternativ måste den kostnad som debiteras av intermediären vara lägre än de kostnader som företaget själv måste lägga ut om det väljer att hantera transaktionen på egen hand.

Figur 7.1. Aktörer i internationell handel

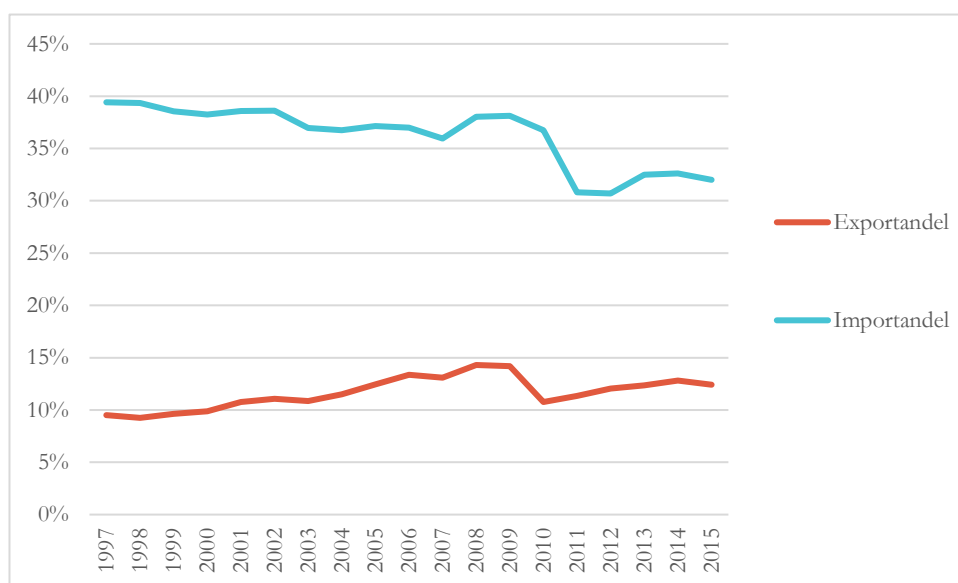


Källa: Författarna

Den svenska partihandeln

Den svenska partihandelsföretagen står för strax över tio procent av Sveriges samlade varuexport och omkring 35 % av varuimporten (Figur 7.2) – utöver detta hanteras stora volymer även av utländska partihandelsföretag som inte finns med i den svenska statistiken. I Sverige sysselsätter partihandeln cirka 160 000 personer, vilket gör den till en större arbetsgivare än restaurangbranschen, och motsvarar därmed cirka 3,4 % av total sysselsättning i ekonomin, 5,1 % av det privata näringslivets sysselsättning och 3,8 % av Sveriges BNP.

Figur 7.2. Partihandelns andel i svensk utrikeshandel (andel export och import i %, 1997– 2015)



Källa: Daunfelt et al. (2019).

Varor och länder i partihandeln

För att belysa partihandels roll för utvecklingsländernas tillträde till Sverige (och EU:s) marknad listar Tabell 7.1 de varor och länder för vilka partihandeln står för en betydande andel av svensk import. Det framgår att det i första hand är sektorer som livsmedel, jordbruksprodukter och enklare varor där partihandeln hanterar en stor andel av importen. Dessa varor utgör ofta basen i utvecklingsländernas exportportfölj. Detta understryks i den första kolumnen i Tabell 7.1, där alla ursprungsländer vars export till Sverige i huvudsak sker via partihandeln är utvecklingsländer eller transitionsekonomier.

Tabell 7.1. Varor och länder där partihandeln står för en betydande del av svensk import (1997–2015)

Land	Partihandelns andel av svensk import	Varor	Partihandelns andel av svensk import
Iran	97%	Tobak	83%
Angola	77%	Drycker	82%
Kambodja	71%	Läkemedel	62%
Ecuador	69%	Jordbruksprodukter	61%
Vietnam	67%	Läder	54%
Makedonien	65%	Kläder	51%

Egypten	64%	Elektriska apparater	45%
---------	-----	----------------------	-----

Källa: Daunfelt et al. (2019).

Motiv för partihandel

För att närmare belysa varför partihandeln har en central roll i denna typ av handel kan vi se till de svar som branschen själv angett när man frågat dem om deras roll i handelssystemet. Några citat från intervjuundersökningar med branschen visar att partihandeln har både expertis, brett utbud, och storlek:

Skala och omfattning:

”Vi samlar [alla produkter] på ett och samma ställe. ... och de har alla sina speciella specialiteter och olika utbud beroende på säsong.”

Expertis:

”... vi ser också till att hjälpa kunden genom att eliminera overhead-kostnader, leverera logistik- och transporttjänster och finansiering.”

Nätverk:

”Vi har en säljorganisation med ett kund/samarbetsnätverk över hela världen”.

Mervärde:

”Vissa saker säljer vi direkt vidare, andra förädlar och förpackar vi först.”

Från ovanstående citat från en rad representanter från partihandeln är det tydligt att partihandeln fyller en rad funktioner som kan vara betungande för små och medelstora företag. I tider av ökad reglering är det särskilt värdefullt att notera att partihandelsföretagen har byggt upp stor kunskap om regler och administrativa procedurer. Denna typ av kunskap är av särskild vikt vid handel där den exporterande parten har begränsad administrativ kapacitet. På samma sätt som exportfrämjarna kan partihandlarna reducera företagets handelskostnader: de har investerat i den nödvändiga kunskapen och kan fördela sina kostnader över alla

kunder, så den andel som var och en betalar blir billigare än kostnaden för att skaffa expertisen på egen hand.

Den statistiska undersökningen från Daunfelt et al. (2019) visar att partihandeln verkar som en katalysator för svensk handel, inte minst genom att partihandelns andel är relativt stor på svåra marknader med låg rättssäkerhet. Dessa resultat är i linje med tidigare forskning som visat att partihandlare har sina starkaste konkurrensfördelar i sin förmåga att nå kulturellt avlägsna marknader (Peng & York 2001; Trabold 2002).

Nya lösningar för att främja små företags handel

Många små och medelstora företag har inte den kunskap och de resurser som krävs för att kunna exportera sina egna produkter till främmande marknader. Med sin specialiserade kunskap om utrikeshandel reducerar partihandeln och andra mellanhänder de fasta exportkostnaderna och skapar exportmöjligheter för producenter som inte klarar av att exportera på egen hand, så kallad direktexport. Producenternas relationer till partihandeln initieras både genom att producenter söker upp partihandelsföretagen genom att partihandlare söker lämpliga leverantörer, samt genom att partihandelsföretagen utnyttjar sina marknadskunskaper för att identifiera varor som kan säljas på specifika främmande marknader.

För små och medelstora företag lokaliserade i utvecklingsländer med begränsad administrativ kapacitet och ofullständigt utbyggda institutioner är denna brygga till export av särskilt intresse. För administrativt svaga länder är det särskilt utmanande att stötta de egna företagens exportsatsningar. När vi till detta lägger till de tilltagande certifieringskraven och andra regleringar som diskuteras och är på väg att införas inom både EU och USA kan främjandeinsatser riktade mot mellanhänderna bli alltmer intressanta som en del i det bredare främjandepusslet. Till exempel kan insatser för att underlätta partihandel – och i synnerhet tillse att partihandeln snabbt utvecklar den kompetens som krävs för att möta de nya informations- och certifieringskrav som kommer att begränsa tillträdet till EU-marknaden – utgöra ett komplement till traditionella export- och importfrämjande insatser och direkt stöd till utvecklingsländernas ansträngningar för att möta EU:s hårdare krav.

Även om partihandelsföretag sporadiskt ingår bland de företag som tar del av exportfrämjande har de inte spelat någon stor roll som strategiska mål för bredare insatser. Tanken att rikta främjandeinsatser mot mellanhänderna bygger på att de byggt upp omfattande nätverk mot såväl köpare som producenter. Detta innebär att det kan finnas betydande hävstångseffekter av insatserna – ett engagemang som riktas mot ett fåtal aktörer kan komma flera små och medelstora företag till nytta. Ett modernt exempel som tangerar denna modell kan ses i ljuset av digitaliseringen och e-plattformarnas roll som en brygga för de små och medelstora företagens export. Inom denna värld är de krav som sätts för att komma upp på plattformen inte sällan det stora hindret för att komma ut på marknaden och insatser för att nå e-plattformar ses därför som ett effektivt instrument för exportfrämjande. På samma sätt kan insatser riktade mot de traditionella mellanhänderna ses som ett sätt att minska steget till export.

Som ett vidare steg kan man spekulera i om partihandeln spelar en temporär roll i företagets internationaliseringsprocess. Genom att exportera via mellanhänder är det möjligt att företagen lär sig vad som krävs för att deras produkter ska vara gångbara på utländska marknader, och hur export går till. En intressant fråga blir då om de traditionella mellanhänderna kan bidra med lärande. Finns det en överspillningseffekt från mellanhänderna till de företag som använder sig av dessa? Hur påverkas de indirekta exportörernas långsiktiga utveckling av relationen med partihandeln? Skapar detta en långsiktig tillväxtpotential, eller är växtkraften starkare hos de företag som valt att aldrig exportera via en mellanhand?

Detta är frågor där kunskapen i dagsläget är begränsad eftersom endast ett litet antal studier har undersökt ämnesområdet. Den kanske mest övertygande analysen återfinns i Atkin et al. (2017), som genomförde en randomiserad kontrollerad studie av partihandlarnas roll för små producenters export av mattor från Egypten. Resultaten visade att de företag som först exporterat indirekt via en partihandlare hade en större sannolikhet att bli direktexportörer än andra liknande företag som inte hade varit engagerade i indirekt export. En ny studie med fokus på intermediärernas roll för exporten av jordbruksvaror från Tanzania visar att partihandeln står för mer än två tredjedelar av jordbruksexporten, och att det finns tecken på liknande lärandeprocesser även inom denna sektor (Shilinde et al. 2024). Intermediärerna är ofta först med att etablera relationer till nya utländska marknader. Det typiska mönstret är att när en partihandlare i Tanzania etablerar handel med en ny exportdestination

åtföljs detta ett par år senare av en ökning av den direkta exporten till samma destination från oberoende tanzaniska exportörer. Dessa exportörer utgörs främst av lokala företag som verkar i samma provins i Tanzania som partihandlaren, vilket antyder att de lokala företagen känner till vad och till vilken destination partihandlaren exporterar. Detta tolkas som ett tecken på att lokala producenter blivit varse om affärsmöjligheter och eventuellt också tagit till sig information om efterfrågan, transportlösningar, distribution och andra marknadsspecifika data som bidragit till exportbesluten. Både inhemska och utländskt ägda partihandelsföretag verkar generera liknande positiva effekter på den direkta exporten, och Shilinde et al. (2024) föreslår därför bland annat att regelsystemen för utländska direktinvesteringar ses över för att underlätta etableringen av handelsintermediärer även i andra sektorer.

Möjliga områden för svenska insatser

De statliga exportfrämjarna är inte de enda organisationerna som bidrar till ökad export. Många potentiella exportörer i utvecklingsländerna kan dra nytta av den kompetens som samlats i specialiserade intermediärer inom partihandel, logistik och administration av tullar och andra handelspåverkande regler. Insatser för att stärka och mobilisera dessa resurser kan vara värdefulla. Eftersom kunskapsbasen inom området är svag kommer stöd till bredare empirisk forskning om intermediärernas roll för utvecklingsländernas export och analyser av vilka faktorer som främjar eller förhindrar utvecklingen av handelsintermediärer att vara av stort värde för att skapa en stark grund för mera konkreta policyinsatser. En viktig fråga är i vilka sammanhang svenska intermediärer kan bidra till att främja utvecklingsländernas export, och när insatser riktade mot lokala intermediärer är mer lämpliga

Dessutom finns det anledning att undersöka möjligheterna att rikta främjarinsatser mot partihandeln. I synnerhet kan det vara värdefullt att investera i en stark kunskapsbas gällande EU:s handelspolitik, inklusive de nya utmaningar som följer av striktare miljökrav kopplade till CBAM, Avskogningsfördordningen och andra lagförslag. Om partihandeln och andra intermediärer förstår vad som krävs för att uppfylla EU:s regelsystem kommer de att ha en viktig roll för att förmedla denna kunskap till de företag de arbetar med. I vissa fall kan det till och med vara möjligt för dessa intermediärer att bidra till den gröna omställning som lagförslagen avser att uppnå.

8 Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Inledning

Föregående avsnitt har belyst kunskapsläget vad gäller AfT-initiativets motiv, omfattning och effekter, med särskilt fokus på den akademiska litteratur som behandlar kopplingarna mellan handelskostnader, infrastrukturinvesteringar, handelsfrämjande, kapacitetsuppbyggnad och handel, särskilt utvecklingsländernas export. Dessutom har diskussionen belyst den pågående utvecklingen i EU:s handelspolitik och den roll som handelsintermediärer spelar för att bidra till små och medelstora företags internationalisering. Diskussionen om utfall och effekter har också resulterat i ett antal kommentarer och förslag som avser möjliga svenska insatser för att stärka effekterna av AfT. Detta avslutande avsnitt sammanfattar huvudpunkterna från analysen och repeterar de förslag och rekommendationer som diskuterats i tidigare avsnitt.

Sammanfattning

Aid for Trade (AfT) lanserades som en del av förhandlingarna under WTO:s Doha-runda för att säkerställa att även mindre utvecklade länder ska gynnas av ökad frihandel. Även om Doha-rundans förhandlingar misslyckats har AfT etablerats som en viktig del av det globala biståndet.

Nästan en tredjedel av de globala biståndsflödena kategoriseras som AfT. Största delen av detta används för att stärka handelsrelaterad infrastruktur (med fokus på transport- och energisektorena) och för att bygga upp exportkapacitet i utvecklingsländerna. En mindre andel går till att främja handelspolitiska reformer i utvecklingsländerna.

AfT har utgjort omkring en tiondel av det svenska biståndet under senare år. Av detta har över 60 procent gått till kapacitetsuppbyggnad (jordbruk, skogsbruk, finansiell sektor) och över 30 procent använts för att stärka handelsrelaterad infrastruktur (energiomställning, telekommunikation). Endast 5 procent av biståndet har fokuserat på reformer av handelspolitik och relaterade regler. Dessutom har Sida en betydande portfölj med handelsrelaterade investeringsgarantier. Dessa garantier stöder ett sammanlagt långsiktigt investeringskapital som är många gånger större än

Sveriges årliga AfT-bistånd, men som är svårt att värdera i jämförbara termer.

En stor del av de globala AfT-insatserna går till relativt stora medelinkomstländer (Indien, Bangladesh, Pakistan, Indonesien, Kina, Brasilien och Turkiet), medan de svenska insatserna främst går till Ukraina och Moldavien samt östra Afrika (Mocambique, Kenya, Uganda).

Regeringens ambition att stärka kopplingarna mellan bistånd och handel blir en utmaning eftersom de flesta av de nuvarande biståndsmottagarna är för små och ligger för långt ifrån Sverige för att vara viktiga handelspartner. De europeiska transitionsekonomier utgör ett viktigt undantag.

Starkare kopplingar till handel kan uppnås genom att stärka regionala program där även medelinkomstländer ingår. Att binda biståndet kommer troligen inte att skapa några mätbara samhällsekonomiska vinster för Sverige, utan den kommer i stället främst att reducera värdet av biståndet för biståndsmottagarna.

Effekter av AfT på utvecklingsländernas export

Det är svårt att mäta effekterna av AfT eftersom programmet omfattar många olika typer av insatser där kopplingen till handel ofta är otydlig. Dessutom har de flesta utvärderingar av AfT-biståndet inte haft som mål att undersöka effekterna på handel, utan snarare koncentrerat sig på bredare biståndsmål, såsom fattigdomsminskning och jämställdhet.

Studier av sambandet mellan AfT och export på makronivå visar sällan starka och robusta effekter. Även om de flesta studier hittar en positiv samvariation mellan totala AfT-inflöden och export är det svårt att utesluta motsatt kausalitet, dvs att AfT går till länder vars export redan börjat växa av andra anledningar. Det finns dock enstaka studier som visar att AfT bidragit till exportdiversifiering i mottagarländerna.

Resultaten vad gäller effekterna av AfT för att stärka ”hård” handelsinfrastruktur – vägar, hamnar, telekommunikation – är ofta tydligare: insatser som sänker transaktionskostnaderna bidrar till att öka handelsvolymerna.

Även insatser som riktas mot ”mjuk” handelsinfrastruktur – institutioner och regler som direkt påverkar handel och transporter – verkar ha positiva effekter.

Resultaten av insatser som riktas direkt till enskilda företag är otydliga. Både exportfrämjande och olika insatser för att förbättra företagens exportkapacitet verkar ha avsedda effekter i vissa sammanhang men inte alltid. Detta har motiverat en noggrannare genomgång av forskningsresultaten på området (i avsnitt 4 och 5).

Effekter på handelsfrämjande, export och import

Transaktionskostnaderna för export är betydligt högre än kostnaderna för att sälja på hemmamarknaden: dessa kostnader rör främst kunskap och information om utländska kunder och marknadsförhållanden, samt kostnader för att anpassa varor och tjänster till de förhållanden som råder på de utländska marknaderna (till exempel produktregleringar och konsumentpreferenser).

En stor del är fasta kostnader som inte beror på exportvolymen. Detta missgynnar mindre företag som inte kan sprida kostnaderna över en stor försäljningsvolym. Följaktligen är små företag underrepresenterade bland exportörerna.

Den exportrelaterade kunskapen kan till viss del beskrivas som en offentlig vara. Den förbrukas inte när den utnyttjas av ett företag utan kan återanvändas av andra. Detta skapar utrymme för exportfrämjare – aktörer som specialiserar sig på att samla relevant kunskap och förmedla den till små och medelstora företag till en relativt låg kostnad, vilket sänker tröskeln för att bli exportör.

Även om utvärderingarna av exportfrämjande uppvisar blandade resultat är den samlade bedömningen ändå positiv, främst för små och medelstora företags export.

Medan de flesta länder arbetar med olika former av exportfrämjande är organisationer för importfrämjande mindre framträdande. Deras främsta uppgift är att göra det lättare för små och medelstora företag från utvecklingsländerna att ta sig in på hemmamarknaden (vilket allt oftare tolkas som EU-marknaden snarare än den nationella marknaden). Fokus ligger ofta på exportföretag som betonar olika dimensioner av ESG och ”fair trade”.

Utöver de statliga organisationerna för handelsfrämjande finns ett antal andra aktörer som bidrar till att hjälpa mindre företag att nå internationella marknader. Bland dessa ingår handelskammare, företag inom partihandeln och stora multinationella företag som engagerar många lokala

underleverantörer. Det finns begränsad systematisk kunskap om dessa aktörers betydelse som katalysatorer för små och medelstora företags import, men insatser för att koppla dessa aktörer till det offentliga främjandet vore värdefulla.

Effekter av stöd till uppbyggnaden av produktions- och exportkapacitet i utvecklingsländerna

Framgångsrika exportörer är oftast större och mer produktiva än icke-exporterande företag, vilket motiverar insatser för att stärka produktionskapacitet och effektivitet i små och medelstora företag.

Det är emellertid svårt att utveckla kostnadseffektiva stödprogram som genererar så stora produktivitetssökningar att de leder till framgångsrik export från små och medelstora företag. Kapacitetsuppbyggnad bör därför kombineras med insatser som sänker exportkostnaderna (exportfrämjande).

Det stöd till privatsektorsutveckling som avser att stärka institutionella ramverk och förbättra tillgången till kapital, utbildning, affärstjänster och andra ”inputs” kan förväntas ha positiva effekter på företagens produktivitet och kapacitet, men det saknas utvärderingar av effekterna på export och import. Det bör dock noteras att denna typ av stöd kan ha stora effekter på ekonomisk utveckling även om det inte finns mätbara kortsiktiga effekter på handel. All långsiktigt uthållig kapacitetsuppbyggnad, oavsett sektor och existerande komparativa fördelar, bidrar till utvecklingsprocessen och kommer på sikt att bidra till ökade handelsflöden.

Stödet till enskilda företag är problematiskt eftersom det kan snedvrída konkurrens och missgynna företag som inte får stöd. Effekterna av stöd till småföretag och nya företag är också svåra att utvärdera på grund av den höga exit-kvoten: en stor andel av företagen överlever inte till sin femårsdag. Det finns också en risk att företag lägger för mycket resurser på att söka och administrera stöd, till förfång för kärnverksamheten.

Utbildning är ett område där biståndsgivare skulle kunna bidra med värdefulla nya insatser. Detta omfattar yrkesutbildning och mer avancerad teknisk utbildning som syftar till att uppgradera ländernas position i globala värdekedjor men också vidareutbildning (life-long learning) för att adressera de sociala och ekonomiska utmaningar som kan följa av en exportorienterad utvecklingsstrategi.

EU-lagstiftning som motverkar Aid for Trade

Utvecklingsländerna har under de senaste årtiondena gynnats av tullfritt tillträde till stora delar av EU:s gemensamma marknad, men nya handelsregleringar som i första hand syftar till att främja grön omställning kan (oavsiktligt) leda till betydande försämringar.

EU:s Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) kräver att exportörer beräknar och rapporterar exportvarornas direkta och indirekta utsläpp av koldioxid till importören, som måste köpa CBAM-certifikat i motsvarande omfattning för att få importera varorna. Hur beräkningar och rapportering ska göras preciseras av EU-kommissionen.

Få företag i utvecklingsländerna kommer att klara beräkningar och rapportering på egen hand och riskerar därför att utestängas från EU:s inre marknad. Även de företag som klarar av att rapportera kommer att möta högre exportkostnader.

EU:s avskogningsförordning syftar till att minska påverkan på global avskogning och skogsförstörelse. Förordningen kräver att exportörer av ett antal viktiga råvaror och vidareförädlade produkter ska kunna redovisa att deras varor inte bidragit till avskogning, skogsförstörelse, eller överträdelser av miljö- eller sociallagar. För att kunna göra detta krävs mycket detaljerad kunskap och dokumentation om hela produktionsprocessen och förädlingskedjan.

Få företag i utvecklingsländerna kommer att klara av detta på egen hand och riskerar därför att utestängas från EU:s inre marknad. Detta beräknas orsaka stora BNP-förluster i enskilda länder som är beroende av råvaruexport.

Flera andra lagförslag som syftar till att stärka grön omställning, skydda mänskliga rättigheter och främja EU:s resiliens och säkerhet riskerar att begränsa utvecklingsländernas marknadstillträde på liknande sätt.

För att effekterna av AfT inte ska urholkas krävs insatser för att underlätta omställningen av utvecklingsländernas produktionssystem och deras kapacitet att möta de krav på information och dokumentation som följer av EU:s nya regleringar.

Intermediärers roll för handelsfrämjande

De allt större kunskapskraven i internationell handel – som bland annat omfattar ursprungsregler, miljöpåverkan, licenser, tullavgifter, transportlösningar, mellanlagring och andra logistiska utmaningar – har skapat en efterfrågan på specialiserade intermediärer som kan hantera särskilt komplicerade eller kostsamma delar av handelsprocessen.

I Sverige utgör partihandeln en viktig del av export- och importrelationerna med omvärlden, och står framför allt för en stor del av importen från många utvecklingsländer.

Partihandeln har en särskilt viktig roll när det enskilda företaget bedömer att exportkostnaderna är för stora för att tillåta lönsam direktexport. Följaktligen är det främst (men inte enbart) små och medelstora företag som exporterar via partihandelsföretagen.

Det finns tecken på lärande från indirekt export via partihandeln: information och kunskap om utländska marknadsförhållanden verkar spridas i ekonomin och bidra till att självständiga företag etablerar nya exportrelationer.

Om främjarinsatser riktas mot partihandeln kan dessa spridas till och gynna ett stort antal små och medelstora företag. Insatser för att förstå och uppfylla nya handelsregleringar, som CBAM och Avskogningsförordningen, är särskilt viktiga.

Förslag på möjliga svenska insatser

Diskussionen i tidigare avsnitt har berört ett antal förslag om möjliga svenska insatser inom AfT-området. Följande punkter sammanfattar dessa förslag och rekommendationer.

- Diskussionen om svenska AfT-insatser i avsnitt 2 noterade att Sida utfärdat ett relativt stort antal investeringsgarantier för handelsrelaterade projekt. Det finns inte någon omfattande forskning för att bedöma garantiernas betydelse för att främja internationell handel, och det är inte heller tydligt hur de bör värderas i jämförelse med andra insatser i Sidas AfT-portfölj. Detta är ett område där en ytterligare analys behövs, också för att bedöma om volymen av garantier är tillräcklig och vilka konsekvenser en expansion skulle ha för administrationen av dessa instrument.

- Ambitionen att stärka kopplingarna mellan bistånd och handel som efterfrågats av Sandberg (2023) är svår att uppnå utan förändringar av biståndets inriktning, omfattning eller struktur. Med undantag av de europeiska transitionsekonomierna (inklusive Turkiet) är de flesta av biståndsmottagarna för små och ligger för långt bort för att vara viktiga för svensk handel. Även om de samlade AfT-insatserna från det breda givarsamfundet skulle vara framgångsrika kommer Sverige inte att bli någon stor handelspartner för de nuvarande biståndsmottagarna: både export- och importökningar kommer främst att beröra större ekonomier som ligger närmare. Vår bedömning är att en bindning av biståndet inte skulle leda till några mätbara positiva effekter på den svenska samhällsekonomin, utan i första hand leda till att värdet av biståndet för mottagaren minskar.
- Ett mera attraktivt alternativ vore att bredda de regionala insatserna, så att flera större medelinkomstländer omfattas av utvecklingsarbetet. Ett viktigt argument är att globala värdekedjor ofta har en regional struktur och omfattar flera länder som har olika utvecklingsnivå och komparativa fördelar. Insatser som samtidigt påverkar flera av länkarna i värdekedjorna kan ge utrymme för samordnad uppgradering som gynnar flera av de deltagande ekonomierna. Dessutom kommer regionala insatser och strategier att vara av större intresse för svenska investerare och exportörer än insatser som enbart fokuserar på individuella länder med små inhemska marknader. Regionala strategier har också ett stort värde eftersom de bidrar till kontakter och nätverksbyggande och underlättar erfarenhetsutbyten och lärande inom regionen.
- Exportfrämjandets betydelse har bekräftats i ett flertal studier som diskuterats i avsnitt 4, som samtidigt noterat att effekterna varierar beroende på den institutionella omgivningen och den resursbas som finns tillgänglig för främjandet. Svenska insatser för att stärka de lokala organisationerna för exportfrämjande skulle relativt lätt kunna utvecklas med utgångspunkt i de kompetenser som redan finns i Team Sweden. Samarbeten med lokala exportfrämjare skulle dessutom stärka de nätverk som Business Sweden använder för att främja svenska export. En satsning på exportfrämjande i utvecklingsländer skulle också kunna motivera en starkare systemansats i det svenska engagemanget. Ett framgångsrikt främjande kräver ofta reformer av de omgivande institutionerna på det ekonomiska området, till exempel vad gäller exportfinansiering, exportkrediter och exportgarantier.

- Spridningseffekterna av stora företags export – både i termer av kunskapsspridning, demonstrationseffekter och sysselsättning bland underleverantörer – är viktiga i de flesta utvecklingsländer, såsom noterats i avsnitt 5. Även om det traditionella exportfrämjandet främst fokuserar på små och medelstora företag bör verksamheten i utvecklingsländer skapa utrymme för insatser som främjar stora företags export, i synnerhet i de fall där storföretagen har omfattande nätverk av lokala underleverantörer. Exportfrämjandet bör även se över möjligheterna att etablera program som avser att hjälpa små och medelstora företags integration i värdekedjor, som underleverantörer till större företag. Denna typ av insatser kan genomföras både av svenska exportfrämjare och riktas mot svenska företag, och av lokala främjare som riktar sig mot de inhemska och utländska företag som är verksamma i respektive land.
- Det har noterats i avsnitt 4 att de importfrämjande insatser som gäller nätverkande och matchmaking fortsatt är viktiga och ofta kopplade till delegationsbesök, mässor, utställningar och liknande arrangemang. Det finns i dagsläget inte någon naturlig motpart för utländska exportfrämjare i den svenska strukturen, men det finns anledning att undersöka om det finns ett behov av att etablera en sådan nod. Handelskammarförbundet skulle kunna spela en större roll i detta sammanhang, till exempel genom ”Make Trade”-programmet, som dessutom skulle gynnas av möjligheten att expandera sitt nätverk.
- Eftersom det finns stor osäkerhet kring de stödformer som kräver att enskilda företag selekteras för riktade bidrag (avsnitt 5) bör stödet till produktionskapacitet och privatsektorsutveckling ha fokus på näringsmiljön och de ekonomiska institutionerna i mottagarlandet. De framsteg som i bästa fall skapas med sådana insatser kan förväntas ha positiva tillväxt- och utvecklingseffekter även om den direkta påverkan på handel är begränsad. Detta innebär också att kortsiktiga handelseffekter inte nödvändigtvis ska ges högsta prioritet i samband med utvärderingar av stödet till näringsmiljö och institutioner.
- Stödet till yrkesutbildning och annan specialiserad utbildning bör få en starkare roll i den svenska AfT-portföljen. Det humankapital som skapas genom utbildningsinvesteringar finns potentiellt tillgängligt för alla sektorer i ekonomin. Som diskuterats i avsnitt 5 har det dessutom utvecklats nya metoder för att identifiera realistiska mål för utvecklingsländernas exportuppgradering, vilket förbättrat möjligheterna att göra riktade satsningar på strategiska

kunskapsområden som kan förväntas ha hög avkastning i form av exporttillväxt.

- Slutsatsen att en utåtriktad och handelsdriven utvecklingspolitik måste vara socialt hållbar har diskuterats i avsnitt 5. De utmaningar som skapas av ökad exportinriktning – som omfattar både kortsiktiga fluktuationer på grund av beroendet av omvärlden, och långsiktiga strukturella utmaningar som orsakas av att många jobb inom exportindustrin inte är livsvariga på grund av högt tempo och monotona arbetsuppgifter – kräver insatser som ökar flexibiliteten och resiliensen på arbetsmarknaden. Behovet av investeringar i omskolning, vidareutbildning och ”life-long learning” kommer att vara betydande. Det finns en växande efterfrågan och utrymme för nya biståndsinsatser inom området. Efterfrågan är starkast i de utvecklingsekonomier som redan integrerats i den internationella ekonomin och lyckats uppnå medelinkomstnivå. Detta är viktigt ur ett strategiperspektiv där ett av målen är att öka samordningen mellan biståndspolitik och handelspolitik. Satsningar på ”life-long-learning” som ett steg mot social hållbarhet kan motivera en breddning av det svenska biståndet till medelinkomstländer.
- Efterfrågan på traditionellt importfrämjande som rör allmän marknadsinformation och rådgivning är begränsad, såsom noterats i avsnitt 4, men EU:s regelsystem för att främja grön omställning, rättigheter och ansvarsfullt företagande har skapat nya behov och utmaningar för utländska exportörer (se avsnitt 6). Lösningar som Open Trade Gate Sweden fyller en del av dessa behov, men det kommer att krävas ytterligare insatser. Det finns starka argument för att initiera en stödfunktion för utländska exportörer som är motiverade att genomföra den gröna omställning som krävs, men som saknar information, kompetens och resurser för att klara av utmaningen. Ett sådant initiativ kommer att vara mer omfattande än Kommerskollegiums nuvarande uppdrag som rör Open Trade Gate Sweden. Rådgivning och information bör därför kombineras med insatser som kan omfatta tekniskt bistånd och andra resurser för att stödja omställningen. Medan Kommerskollegium kan vara en lämplig hemvist för rådgivning om nya regelsystemen bör de mer tekniska och resurskrävande delarna av ett stödpaket samordnas med andra aktörer inom EU eller Norden.
- De statliga exportfrämjarna är inte de enda organisationerna som bidrar till ökad export, vilket noterats både i avsnitt 4 och avsnitt 7. En stor del av de mindre exportörerna kan dra nytta av den kompetens

som samlats i specialiserade intermediärer inom partihandel och logistik, stora existerande exportföretag, handelskammaren och andra organisationer. Insatser för att stärka och mobilisera dessa resurser kan vara värdefulla. Med utgångspunkt i existerande kunskap är det dock svårt att ge konkreta förslag på hur detta kan göras på bästa sätt. Vi rekommenderar en djupare analys av några av de frågor som skulle kunna styra framtida insatser. Exempel är: Vilka incitament finns det för att uppmuntra de multinationella företagen att engagera lokala leverantörer och främja deras internationalisering. På vilket sätt kan Internationella Handelskammaren (ICC) bidra mer till handelsfrämjande? Kan insatser som fokuserar på partihandeln och andra handelsintermediärer användas som hävstång för att nå ett större antal små och medelstora företag?

Referenser

- Akamatsu K. (1961). A theory of unbalanced growth in the world economy. *Weltwirtschaftliches Archiv – Review of World Economics*, 86, 3–25.
- Alvarez, R. (2004). Sources of export success in small- and medium-sized enterprises: the impact of public programs. *International Business Review*, 13(3), 383–400.
- Alvarez, R. (2007). Explaining export success: firm characteristics and spillover effects. *World Development*, 35(3), 377–393.
- Alvarez, R. & Crespi, G. (2000). Exporter performance and promotion instruments: Chilean empirical Evidence. *Estudios de Economía*, 27(2), 225–241.
- Amjadi, A. & Yeats A. (1995). Have transport costs contributed to the relative decline of Sub-Saharan African exports? Policy Research Working Paper Series 1559, World Bank: Washington, DC.
- Andersson, M., Löf, H. & Johansson, S. (2008). Productivity and international trade: Firm level evidence from a small open economy. *Review of World Economics*, 144, 774–801.
- Araujo, L., Mion, G. & Ornelas, E. (2016). Institutions and export dynamics. *Journal of International Economics*, 98, 2–20.
- Arora, P.K. & Mukherjee, J. (2023). External finance dependence, financial development and exports: a firm-level study from India. *International Journal of Emerging Markets*, in print, <https://doi.org/10.1108/IJOEM-07-2022-1156>
- Arvis, J. F., Duval, Y., Shepherd, B., Utoktham, C. & Raj, A. (2016). Trade costs in the developing world: 1996–2010. *World Trade Review*, 15(3), 451–474.
- Aryeetev, E., Osei, B. & Quartey, P. (2003). Does tying aid make it more costly: A Ghanaian case study. Paper presented at workshop on Quantifying the Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries. 23–24 October, Center for Global Development and the Global Development Network, Washington, DC.
- Atkin, D., Khandelwal, A. K. & Osman, A. (2017). Exporting and firm performance: Evidence from a randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(2), 551–615
- Attanasio, O., Kugler, A. & Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188–220.
- Awaworyi, S. (2014). Impact of microfinance interventions: a meta-analysis. *Business and Economics*, 4(1), 3–14.

- Ayyagari, M., Demirguc-Kunt, A. & Maksimovic, V. (2014). Who creates jobs in developing countries? *Small Business Economics*, 43: 75–99.
- Beck, T. (2002). Financial development and international trade: Is there a link? *Journal of international Economics*, 57(1), 107–131.
- Benito, G. R. & Gripsrud, G. (1999). Promoting efforts from developing Countries: An empirical test of the impact of import promotion offices. *The International Trade Journal*, 13(2), 187–209.
- Bernard, A. & Jensen, J.B. (2004). Why some firms export. *Review of Economics and Statistics*, 86(2), 561–569.
- Bernard, A., Jensen, J.B., Redding, S.J. & Schott, P.K. (2007). Firms in international trade. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 105–130.
- Bernard, B., Jensen, J.B., Redding, S.J. & Schott, P.K. (2012). The empirics of firm heterogeneity and international trade. *Annual Review of Economics*, 4, 283–313.
- Bloom, M., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. & Roberts, J. (2013). Does management matter? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 182(1), 1–51
- Boffa, M., Jansen, M. & Solleder, O. (2018). Do we need deeper trade agreements for GVCs or just BIT? ITC Working Paper Series WP-02-2017.E, International Trade Center, Geneva.
- Brenton P., Chemutai, V., Maliszewska, M. & Sikora, I. (2024 forthcoming), *Trade and Climate Change: Policy Considerations for Developing Countries*, World Bank: Washington, DC.
- Brenton, P., Saborowski, C., & Von Uexkull, E. (2010). What explains the low survival rate of developing country export flows? *The World Bank Economic Review*, 24(3), 474–499.
- Brenton, P. & Von Uexkull, E. (2009). Product specific technical assistance for exports—has it been effective? *The Journal of International Trade & Economic Development*, 18(2), 235–254.
- Broocks, A. & Van Biesebroeck, J. (2017). The impact of export promotion on export market entry. *Journal of International Economics*, 107, 19–33.
- Busse, M., Hoekstra, R., & Königer, J. (2012). The impact of aid for trade facilitation on the costs of trading. *Kyklos*, 65(2), 143–163.
- Buys, P., Deichmann, U., & Wheeler, D. (2010). Road network upgrading and overland trade expansion in Sub-Saharan Africa. *Journal of African Economics*, 19(3), 399–432.

- Byiers, B. & Lui, D. (2013). Regional Aid for Trade effectiveness and corridors. Kapitel 8 i Razzaque, M. A., & te Velde, D. W. (red.). *Assessing aid for trade: Effectiveness, current issues and future directions*. Commonwealth Secretariat: London.
- Cadot, O., Fernandes, A., Gourdon, J., Mattoo, A., & De Melo, J. (2014). Evaluating aid for trade: a survey of recent studies. *The World Economy*, 37(4), 516–529.
- Cali, M. & Te Velde, D. W. (2011). Does aid for trade really improve trade performance? *World Development*, 39(5), 725–740.
- Canagarajah, S., Dar, A., Nording, R. & Raju, D. (2002). Effectiveness of lending for vocational education and training: Lessons from World Bank experience. Social Protection Discussion Series Paper No. SP-0222, September, World Bank: Washington, DC.
- Cantens, T., Raballand, G., Bilangna, S. & Djeuwo, M. (2011). Reforming customs by measuring performance: A Cameroon case study. I O. Cadot, A. Fernandes, J. Gourdon & A. Mattoo (red.). *Where to Spend the Next Million: Applying Impact Evaluation to Trade*. CEPR/The World Bank: London/Washington, DC, 183–206.
- Cassey, A. J. (2014). The location of US states' overseas offices. *Review of International Economics*, 22(2), 310–325.
- Chen, Z., Poncet, S. & Xiong, R. (2020). Local financial development and constraints on domestic private-firm exports: Evidence from city commercial banks in China. *Journal of Comparative Economics*, 48(1), 56–75.
- Chepeliev, M., Aguiar, A., Farole, T., Liverani, A. & van der Mensbrugge, D. (2022). EU Green Deal and Circular Economy Transition: Impacts and Interactions. Paper presented at the 25th Annual Conference on Global Economic Analysis.
- Chepeliev, M. & Corong, E. (2022). Revisiting the environmental bias of trade policies based on an environmentally extended GTAP MRIO Data Base. Center for Global Trade Analysis: Purdue University.
- Clay, E., Geddes, M., Natali, L. & te Velde, D. W. (2008). The developmental effectiveness of untied aid: Evaluation of the implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC recommendation on untying ODA to the LDCs. Phase I Report. October. Overseas Development Institute: London.
- Copstake, J., & Williams, R. (2011). What is the impact of microfinance, and what does this imply for microfinance policy and for future impact studies? Oxford Policy Management: Oxford.

- Daunfeldt, S.-O., Engberg, E., Halvarsson, D., Kokko, A. & Tingvall, P. (2019), Wholesale firms: A catalyst for Swedish exports. Working Paper no. 328, Ratio: Stockholm.
- De Groot, H. L., Linders, G. J., Rietveld, P. & Subramanian, U. (2004). The institutional determinants of bilateral trade patterns. *Kyklos*, 57(1), 103–123.
- De Jong, E. & Bogmans, C. (2011). Does corruption discourage international trade? *European Journal of Political Economy*, 27(2), 385–398.
- De Loecker, J. (2007). Do exports generate higher productivity? Evidence from Slovenia. *Journal of international economics*, 73(1), 69–98.
- Delpeuch, C., Jouanjean, M., Vernoy, A., Messerlin P. & Orliac, T. (2010). Aid for Trade: A Meta-evaluation. Groupe d'Economie Mondiale, Sciences Po, Paris. <https://sciencespo.hal.science/hal-03460084>
- Duvendack, M., Palmer-Jones, R., Copestake, J., Hooper, L., Loke, Y. & Rao, N. (2011). What is the evidence of the impact of microfinance on the well-being of poor people? University of London: London.
- EBRD (2005). Delivery mechanisms for MSME financing: A synthesis report. European Bank for Reconstruction and Development: London.
- Estache, A. (2007). Infrastructure and development: A survey of recent and upcoming issues. ULB Institutional Repository 2013/44060, Universite Libre de Bruxelles: Bryssel.
- Evers, N. & Knight, J. (2008). Role of international trade shows in small firm internationalization: a network perspective. *International Marketing Review*, 25(5), 544–562.
- Faucegna, D. (2015). Credit constraints, firm exports and financial development: evidence from developing countries. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 55, 53–66.
- Ferro, E., Portugal-Perez, A. & Wilson, J. S. (2014). Aid to the services sector: Does it affect manufacturing exports? *The World Economy*, 37(4), 530–541.
- Forss, K. & Schaumburg-Müller, H. (2009). Synthesis of evaluations on support for business development. Evaluation Study 2009/5. Danida: Copenhagen.
- Fox, L. & Pave Sohnesen, T. (2012). Household enterprises in Sub-Saharan Africa: Why they matter for growth, jobs, and livelihoods. Policy Research Working Paper 6184, August. Poverty Reduction and Economic Management Unit, Africa Region, World Bank: Washington, DC.
- Francois, J. & Manchin, M. (2013). Institutions, infrastructure, and trade. *World Development*, 46, 165–175.

- Freixanet, J. (2022). Export promotion programs: A system-based systematic review and agenda for future research. *Journal of World Business*, 57(4), 101344.
- Gil-Pareja, S., Llorca-Vivero, R., & Martínez-Serrano, J. A. (2019). Corruption and international trade: A comprehensive analysis with gravity. *Applied Economic Analysis*, 27(79), 3–20.
- Girma, S., Gong, Y., Görg, H. & Yu, Z. (2009). Can production subsidies explain China's export performance? Evidence from firm-level data. *The Scandinavian Journal of Economics*, 111(4), 863–891.
- Girma, S., Greenaway, A. & Kneller, R. (2004). Does exporting increase productivity? A microeconomic analysis of matched firms. *Review of International Economics*, 12(5), 855–866.
- Girma, S., Görg, H. & Stepanok, I. (2020). Subsidies, spillovers and exports. *Economics Letters*, 186, 108840.
- Gnangnon, S. K. (2018). Aid for trade and trade policy in recipient countries. *The International Trade Journal*, 32(5), 439–464.
- Gnangnon, S. K. (2019). Aid for trade and export diversification in recipient-countries. *The World Economy*, 42(2), 396–418.
- Gnangnon, S. K. (2023). Effect of Aid for Trade on financial development. *Economic Issues*, 28(2), 1–38.
- Grumiller, J. & Raza, W. (2019). Import promotion as an instrument of development cooperation – lessons from European experiences for Austrian development cooperation, ÖFSE, Wien.
- Gullstrand, J. (2011). Firm and destination specific export costs: The case of the Swedish food sector. *Food Policy*, 36(2), 204–213.
- Gustafsson, A., Tingvall, P. G. & Halvarsson, D. (2020). Subsidy entrepreneurs: An inquiry into firms seeking public grants. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(3), 439–478.
- Görg, H., Henry, M. & Strobl, E. (2008). Grant support and exporting activity. *Review of Economics and Statistics*, 90(1), 168–174.
- Hagemeyer, T. (2014). Tied aid: Immunization for export subsidies against the law of the WTO? *Journal of World Trade*, 48(2), 259–293.
- Hausmann, R. & Hidalgo, C. A. (2011). The network structure of economic output. *Journal of Economic Growth*, 16, 309–342.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M. & Simoes, A. (2014). *The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity*. MIT Press.

- Hausmann, R., Hwang, J. & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12, 1–25.
- Hidalgo, C. A. & Hausmann, R. (2008). A network view of economic development. *Developing Alternatives*, 12(1), 5–10.
- Hidalgo, C. A. & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of The National Academy of Sciences*, 106(26), 10570–10575.
- Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A. L. & Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482–487.
- Hummels, D., Lugovskyy, V., & Skiba, A. (2009). The trade reducing effects of market power in international shipping. *Journal of Development Economics*, 89(1), 84–97.
- Hühne, P., Meyer, B. & Nunnenkamp, P. (2015). Aid for trade: Assessing the effects on recipient exports of manufactures and primary commodities to donors and non-donors. I B.M. Arvin & B. Lew (red). *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Edward Elgar: Cheltenham.
- Håkanson, L. (2014). The role of psychic distance in international trade: a longitudinal analysis. *International Marketing Review*, 31(3), 210–236.
- ICT (2022). *Strategic Plan 2022–2025: Building inclusive, sustainable and prosperous economies*. International Trade Centre, Geneva.
- IEG. (2013). *Evaluation of the International Finance Corporation’s Global Trade Finance Program, 2006–2012*. International Evaluation Group, World Bank: Washington, DC.
- Jambadu, L., Monstadt, J. & Pilo, F. (2024). The politics of tied aid: Technology transfer and the maintenance and repair of water infrastructure. *World Development*, 175, 106476.
- Jaud, M., Kukenova, M. & Strieborny, M. (2015). Financial development and sustainable exports: Evidence from firm-product data. *The World Economy*, 38(7), 1090–1114.
- Jepma, C. J. (1991). *The tying of aid*. OECD: Paris.
- Jinjarak, Y. & Wignaraja, G. (2016). An empirical assessment of the export—financial constraint relationship: How different are small and medium enterprises? *World Development*, 79, 152–163.
- Kalafsky, R. V. & Gress, D.R. (2013). Trade fairs as an export marketing and research strategy: Results from a study of Korean advanced machinery firms. *Geographical Research*, 51(3), 304–317.

- Kalafsky, R.V. & Gress, D.R. (2020). Minimizing distance: international trade fairs and SME targeting of specific export markets. *GeoJournal*, 85, 1025–1037.
- Kaleka, A., & Katsikeas, C. S. (1995). Exporting problems: the relevance of export development. *Journal of Marketing Management*, 11(5), 499–515.
- Kim, S.-K. & Kim, Y.-H. (2016). Is tied aid bad for the recipient countries? *Economic Modeling*, 53, 289–301.
- Kokko, A. & Engvall, A. (2008). Svensk export och internationalisering: Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. SOU 2008:90. Fritzes: Stockholm.
- Kokko, A., Norberg, H. & da Silva, S. (2015). Nya svenska exportörer i Asien år 2013: Vilken roll har exportfrämjandet spelat? PM 2015:05, Tillväxtanalys: Östersund.
- Kokko, A. & Nguyen, T.T. (2024). export upgrading opportunities at the industry level: The case of Vietnam's electronics sector. Mimeo, Copenhagen Business School.
- Krammer, S. M., Strange, R. & Lashitew, A. (2018). The export performance of emerging economy firms: The influence of firm capabilities and institutional environments. *International Business Review*, 27(1), 218–230.
- Kumarasamy, D. & Singh, P. (2018). Access to finance, financial development and firm ability to export: experience from Asia–Pacific countries. *Asian Economic Journal*, 32(1), 15–38.
- Langan, M. & Scott, J. (2014). The aid for trade charade. *Cooperation and Conflict*, 49(2), 143–161.
- Lederman, D., Olarreaga, M. & Payton, L. (2010). Export promotion agencies: Do they work? *Journal of Development Economics*, 91(2), 257–265.
- Lee, Y. & Oh, J. (2022). Is aid-for-trade working? Evidence from Southeast Asian countries. *Asia Pacific Management Review*, 27(2), 137–144.
- Limao, N. & A. Venables J. (2000). Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs, and trade. *World Bank Economic Review*, 15(3), 451–479.
- Linder, S. B. (1961). *An Essay on Trade and Transformation*. Uppsala: Almqvist and Wiksell.
- LiPuma, J. A., Newbert, S. L. & Doh, J. P. (2013). The effect of institutional quality on firm export performance in emerging economies: a contingency model of firm age and size. *Small Business Economics*, 40, 817–841.
- Martinez-Zarzoso, I. (2019). Effects of foreign aid on income through international trade. *Politics and Governance*, 7(2), 29–52.

- Maruta, A.A. (2019). Can aid for financial sector buy financial development? *Journal of Macroeconomics*, 62, 103075.
- Maskell, P., Bathelt, H. & Malmberg, A. (2006). Building global knowledge pipelines: The role of temporary clusters. *European Planning Studies*, 14(8), 997–1013.
- Massa, I. (2013). Impact of Aid for Trade: A Survey of Empirical Evidence. Kapitel 2 i Razzaque, M. A., & te Velde, D. W. (red.). *Assessing aid for trade: Effectiveness, current issues and future directions*. Commonwealth Secretariat: London.
- Melitz, M.J. (2003). The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, 71, 1695–1725.
- Moxnes, A. (2010). Are sunk costs in exporting country specific? *Canadian Journal of Economics* 43(2), 467–493.
- Munch, J. & Schaur, G. 2018. The effect of export promotion on firm-level performance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10 (1), 357–387.
- Narayan, S. & Bui, N. M. T. (2021). Does corruption in exporter and importer country influence international trade? *Emerging Markets Finance and Trade*, 57(11), 3202–3221.
- Newman, C., Rand, J., Tarp, F. & Nguyen, T.T.A. (2016). Exporting and productivity: Learning from Vietnam. *Journal of African Economies*, 1–25.
- Novy, D. (2013). Gravity redux: measuring international trade costs with panel data. *Economic Inquiry*, 51(1), 101–121.
- Nowak-Lehmann D, F., Martínez-Zarzoso, I., Klasen, S. & Herzer, D. (2009). Aid and trade—A donor's perspective. *The Journal of Development Studies*, 45(7), 1184–1202.
- OECD (2006). DAC recommendation on untying official development assistance to the least developed countries. Amended. OECD: Paris
- OECD (2019). OECD Development Cooperation Peer Reviews: Sweden 2019. OECD: Paris.
- OECD (2021). OECD Services Trade Restrictiveness Index: Policy Trends up to 2021. OECD: Paris. [oecd-stri-policy-trends-2021.pdf](#).
- Osei, B. (2003). How tied aid affects the costs of aid-funded projects in Ghana. AERC Research Paper 137. African Economic Research Consortium: Nairobi.
- Osei, B. (2004). The cost of aid tying to Ghana. AERC Research Paper 144. African Economic Research Consortium: Nairobi.

- Pleek, S. & Mitchell, I (2023), The EU's carbon border tax: How can developing countries respond? Blog post, Center for Global Development: Washington, DC. <https://www.cgdev.org/blog/eus-carbon-border-tax-how-can-developing-countries-respond>
- Ponte, S. & Gibbon, P. (2005): Quality standards, conventions and the governance of global value chains. *Economy and Society*, 34, 1–31.
- Razzaque, M. A., & te Velde, D. W. (red.) (2013). *Assessing aid for trade: Effectiveness, current issues and future directions*. Commonwealth Secretariat: London.
- Redding, S.J. (2011). Theories of heterogeneous firms and trade. *Annual Review of Economics*, 3, 77–105.
- Rinallo, D., Bathelt, H. & Golfetto, F. (2017). Economic geography and industrial marketing views on trade shows: Collective marketing and knowledge circulation. *Industrial Marketing Management*, 61, 93–103.
- Roberts, M. & Tybout, J. (1997). The decision to export in Colombia: An empirical model of entry with sunk costs. *American Economic Review* 87, 545–564.
- Ronnås, P. & Ramamurthy, B. (red.) (2001). *Entrepreneurship in Vietnam: transformation and dynamics*. NIAS Press: Köpenhamn.
- Sandberg, H. (2023). Att göra det vi är bra på – en fördjupad samordning mellan utvecklings- och handelspolitiken, Regeringskansliet.
- Sarmiento, M. & Simões, C. (2018). The evolving role of trade fairs in business: A systematic literature review and a research agenda. *Industrial Marketing Management*, 73, 154–170.
- Seringhaus, F.R. & Rosson, P.J. (1994). International trade fairs and foreign market involvement: Review and research directions. *International Business Review*, 3(3), 311–329.
- Shepherd, B. & Wilson J. (2006). Road infrastructure in Europe and Central Asia: Does network quality affect trade? Policy Research Working Paper 4104, The World Bank: Washington, DC.
- Shilinde, J.S.M. & Leyaro, V. (2024). Spillover effects of foreign presence on the intensive margins of agricultural exports of domestic exporters, mimeo, Moshi Co-Operative University, Kilimanjaro och University of Dar es Salaam, Tanzania.

- Sida (2023), Återrapportering enligt regleringsbrev till Sida för budgetår 2023 avseende handelsrelaterade insatser.
- Sonobe, T., Higuchi, Y. & Otsuka, K. (2012). Productivity Growth and Job Creation in the Development Process of Industrial Clusters. World Bank: Washington, DC.
- Stiglitz, J.E. & Charlton, A. (2006). Aid for trade. *International Journal of Development Issues*, 5(2), 1–41.
- Tadesse, B., Shukralla, E. & Fayissa, B. (2019). Institutional quality and the effectiveness of aid for trade. *Applied Economics*, 51(39), 4233–4254.
- Tajoli, L. (1999). The impact of tied aid on trade flows between donor and recipient countries. *The Journal of International Trade and Economic Development*, 8(4), 373–388.
- Teravaninthorn, S. & Raballand, G. (2008). Transport prices and costs in Africa: A review of the main international corridors. World Bank: Washington, DC.
- Thomson, R. & Athukorala, P. C. (2020). Global production networks and the evolution of industrial capabilities: does production sharing warp the product space? *Oxford Economic Papers*, 72(3), 731–747.
- USBL (2023), Survival of private sector establishments by opening year. US Bureau of Labor Statistics; Washington, DC.
https://www.bls.gov/bdm/us_age_naics_00_table7.txt
- Van Biesebroeck, J. (2005). Exporting raises productivity in sub-Saharan African manufacturing firms. *Journal of International Economics*, 67(2), 373–391.
- Van Biesebroeck, J., Konings, J. & Volpe Martincus, C. (2016). Did export promotion help firms weather the crisis? *Economic Policy*, 31(88), 653–702.
- Van Biesebroeck, J., Yu, E. & Chen, S. (2015). The impact of trade promotion services on Canadian exporter performance. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, 48(4), 1481–1512.
- Van Dam, A. & Frenken, K. (2022). Variety, complexity and economic development. *Research Policy*, 51(8), 103949.
- Volpe, C. & Carballo, J. (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.
- Volpe Martincus, C. & Carballo, J. (2010a). Entering new country and product markets: does export promotion help? *Review of World Economics*, 146, 437–467.

- Volpe Martincus, C. & Carballo, J. (2010b). Beyond the average effects: The distributional impacts of export promotion programs in developing countries. *Journal of Development Economics*, 92(2), 201–214.
- Volpe Martincus, C. & Carballo, J. (2010c). Export promotion: bundled services work better. *The World Economy*, 33(12), 1718–1756.
- Volpe Martincus, C. & Carballo, J. (2012). Export promotion activities in developing countries: What kind of trade do they promote? *The Journal of International Trade & Economic Development*, 21(4), 539–578.
- Wagner, D. (2003). Aid and trade: An empirical study. *Journal of the Japanese and International Economies*, 17(2), 153–173.
- Wagner, J. (2007). Exports and productivity: A survey of the evidence from firm-level data. *World Economy*, 30(1), 60–82.
- Wamboye, E. & Mookerjee, R. (2014). Financial development and manufactured exports: The African experience. *International Journal of Economic Policy in Emerging Economies*, 7(1), 22–34.
- Welch, C. L. & Welch, L. S. (2009). Re-internationalisation: Exploration and conceptualisation. *International Business Review*, 18(6), 567–577.
- Wilkinson R. (2006) The WTO in Hong Kong: what it really means for the Doha Development Agenda. *New Political Economy* 11(2), 291–303.
- Wilmeister, G. & Hoffman, J. (2008). Liner shipping connectivity and port infrastructure as determinants of freight rates in the Caribbean. *Maritime Economics and Logistics*, 10(1–2), 131–151.
- World Bank (2020). *Global Financial Development Report 2019/2020: Bank regulation and supervision a decade after the Global Financial Crisis*. World Bank: Washington, DC.
- Zaheer, S. (1995). Overcoming the liability of foreignness. *Academy of Management Journal*, 38(2), 341–363.

Appendix. Mottagare av svenskt bistånd

Svenska samarbetsländer med traditionellt långsiktigt utvecklingssamarbete (26 länder)	Långsiktigt utvecklings- samarbete	Humanitärt bistånd	EBA	GSP+	GSP	EPA *
Afghanistan	X	X	X		X	X
Bangladesh	X		X		X	X
Burkina Faso	X	X	X		X	X
Demokratiska Republiken Kongo	X	X	X		X	X
Etiopien	X	X	X		X	X
Kambodja	X		X		X	X
Kenya	X	X			X	
Liberia	X		X		X	X
Mali	(X)	X	X		X	X
Mocambique	X	X	X		X	
Myanmar	X	X	X		X	X
Rwanda	X		X		X	X
Somalia	X	X	X		X	X
Sudan	X	X	X		X	X
Sydsudan	X	X	X		X	X
Tanzania	X		X		X	X
Uganda	X	X	X		X	X
Zambia	X		X		X	X
Zimbabwe	X	X			X	
Bolivia	X			X	X	
Colombia	X	X			X	*
Guatemala	X				X	*
Kuba	X				X	
Irak	X				X	*
Palestina	X	X			X	*
Syrien	X	X			X	

Länder med enbart humanitärt bistånd (10 länder)	Humanitärt bistånd	EBA	GSP+	GSP	EPA
Centralafrikanska republiken	X	X		X	X
Kamerun	X			X	
Niger	X	X		X	X
Nigeria	X			X	
Tchad	X	X		X	
Pakistan	X		X	X	
Venezuela	X			X	
Jemen	X	X		X	X
Libanon	X			X	*

Europeiska transitionsekonomier (12 länder)	Långsiktigt utvecklings- samarbete	Humanitärt bistånd	EBA	GSP+	GSP	EPA
Albanien	X				X	*
Armenien	X			X	X	*
Belarus	(X)				Suspenderat	
Bosnien-Hercegovina	X				X	*
Georgien	X				X	*
Kosovo	X				X	*
Moldavien	X				X	*
Nordmakedonien	X				X	*
Ryssland	(X)				Avbrutet	
Serbien	X				X	*
Turkiet	X	X			X	*
Ukraina	X	X			X	*

EU:s EPA (Economic Partnership Agreement) är breda frihandelsavtal som omfattar både handel och utvecklingssamarbete. Dessa gäller för de flesta biståndsmottagare i Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet. Länder med markeringen * har ingått andra typer av partnerskapsavtal och associeringsavtal som ger brett tillträde till EU:s inre marknad. Med undantag av Armenien, Ryssland och Belarus ingår övriga europeiska transitionsekonomier bland EU:s kandidatländer.