

Ökad konkurrenskraft: fond eller mer gemensam marknad?

EU-kommissionens förslag om en konkurrenskraftsfond kommer knappast att öka takten i produktivitetstillväxten – som är ett av flera syften med fonden. Att fullborda EU:s inre marknad är viktigare. Det skriver **Harry Flam**, senior rådgivare vid Sieps.

I kommissionens förslag till sjuårsbudget 2028–2034 finns en så kallad konkurrenskraftsfond (*European Competitiveness Fund*, ECF) med uppgift att bidra till 1) grön omställning, 2) stärkt konkurrenskraft samt 3) minskat ekonomiskt omvärldsberoende och ökad säkerhet.¹ Fonden sammanför 14 program i den nuvarande EU-budgeten med gemensamma regler och möjlighet att göra omprioriteringar över tid.² Dessa program föreslås få en total ökning av medel med 150 procent varav en tredjedel skulle gå till minskat ekonomiskt beroende – av bland andra Kina och Taiwan – och ökad säkerhet, bland annat i form av försvarsmateriel.³

Mindre makt för experter

Förslaget innebär att kommissionen och medlemsstaterna får ökad och avgörande makt över valet av projekt och att experter får liten eller ingen makt, utom när det gäller programmet för forskning och innovationer, Horisont Europa. När det gäller genomförandet, som styrs av så kallade arbetsprogram, får kommissionen den mesta makten, och näringslivsintressenter får ökat inflytande på bekostnad av medlemsstaterna och experter.⁴ Förändringarna av styrningen motiveras med att de kan ge ökad samordning, mindre duplicering, lägre administrativa kostnader, ökad transparens, bättre uppföljning och snabbare genomförande.

Samtidigt finns det skäl att tro att den föreslagna styrningen inte ger mest för pengarna. Ett är att det kommer att råda osäkerhet i vilken mån som var och en av medlemsstaterna kommer att få del av fonden i form av investeringar och sysselsättning och i slutändan högre BNP per capita. Detta gör att medlemsstaterna kommer att försöka få "sin" andel av fondens finansiering av olika projekt, det vill säga en andel som motsvarar deras bidrag till EU-budgeten.

Motsättning mellan effektivitet och sammanhållning

Konkurrenskraftsfondens medel skulle förmodligen användas effektivare om urvalet av projekt och deras genomförande styrdes av experter, sedan mål och budget bestämts av ministerrådet och Europaparlamentet. Här förefaller det finnas en konflikt mellan effektivitet och sammanhållning.⁵ Denna konflikt är åtminstone delvis skenbar. Resultaten av forskning är allmänt tillgängliga och innovationer och produktutveckling kan utnyttjas på kommersiella villkor. De tillfaller med andra ord inte exklusivt det land som får del av fondens finansiering.

Ett av konkurrenskraftsfondens syften är att öka EU:s konkurrenskraft genom att minska innovationsgapet i förhållande till USA och

¹ Dessa tre uppgifter benämns i Draghi-rapporten "transformativa imperativ för att öka konkurrenskraften".

² EU:s stora program för forskning och innovation, Horisont Europa, och den så kallade innovationsfonden, som finansieras av försäljningen av utsläppsrätter och inriktas på grön omställning, är fristående, men deras verksamhet ska koordineras med övrig verksamhet.

³ Förutom direkta bidrag ska EU kunna bidra till finansieringen av projekt genom lån, garantier och upphandling. Dessutom är förhoppningen att projekten ska dra till sig privat medfinansiering i betydande omfattning.

⁴ För en ingående analys av styrningen såsom den kan utläsas av förslaget till förordning för Konkurrenskraftsfonden, se Johannes Jarlebring, "One Fund to Rule Them All: An analysis of the proposed European Competitiveness Fund", Sieps 2025:13epa. För förslaget till förordning, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0555&qid=1753802586340>.

⁵ Sammanhållning nämns inte i förslaget till förordning men är inskriven i artikel 174 i fördraget om EU:s funktionssätt.

Kina. De empiriska erfarenheterna av statlig industripolitik är minst sagt blandade.⁶ Sannolikheten för att lyckas med uppgiften är förmodligen större om EU skulle följa USA:s modell i form av expertstyrda myndigheter på olika områden. Man brukar peka på den federala myndigheten DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) som ett exempel på lyckad industripolitik. DARPA:s uppgift är att få fram så kallade transformativa teknologier inom försvarsområdet och myndigheten ligger bland annat bakom internet, handhållna GPS-mottagare och röstigenkänningsprogram. I dess efterföljd har nya myndigheter inrättats för transformativ teknologi inom underrättelseverksamhet, biomedicin och hälsa samt på energiområdet. Australien, Frankrike, Japan, Storbritannien och Tyskland har följt USA:s exempel. Det har faktiskt även EU gjort i mindre skala i form av *European Innovation Council* som är ett program inom Horisont Europa med uppgift att "identifiera, utveckla och skala upp genombrottsteknologier och banbrytande innovationer". Programmet föreslås nu få en tredubblad budget och mer självständiga programledare, vilket är steg i rätt riktning.

Fragmenterad inre marknad ger lägre FoU-investeringar

Ett annat syfte med konkurrenskraftsfonden är att öka produktivitetstillväxten och minska gapet i produktivitet mellan EU och USA. Även om forskning och innovationer är den främsta drivkraften bakom ökad produktivitet är det inte nödvändigtvis så för ett enskilt land eller en grupp av länder. Korrelationen mellan FoU som andel av BNP och BNP per arbetad timme bland OECD-länder, för vilka det finns statistik 2011–2023, är faktiskt svagt negativ.⁷ I vilket land innovationer görs är mindre viktigt än förmågan att använda sig av nya innovationer. Den förmågan beror bland annat på utbildningsnivå och kompetens hos arbetskraften samt på takten i strukturomvandlingen, som i sin tur bland annat beror på marknadsregleringar.

Att företag i EU investerar långt mindre i FoU än i USA i absoluta tal beror främst på att USA har mer än dubbelt så många stora företag som EU och att stora företag investerar proportionellt mycket mer än mindre företag.⁸ Att USA har många fler stora företag beror i sin tur på många kvarstående hinder inom EU:s inre marknad, inklusive kredit- och kapitalmarknaderna, vilket hindrar företagsexpansion. Omfattningen av dessa hinder framgår bland annat av en studie som visar att handeln mellan länder i EU med samma språk och gemensam valuta bara är 23 procent av vad den skulle vara i frånvaro av nationsgränser och sedan man justerat för skillnader i avstånd.⁹

Mindre fragmenterad inre marknad viktigare för EU:s konkurrenskraft

Det finns samhällsekonomiska argument för att subventionera forskning och innovationer. Ett är spridningseffekterna, ett annat att de kan minska EU:s ekonomiska omvärldsberoende på vissa strategiska områden. Konkurrenskraftsfonden kommer dock knappast att öka takten i produktivitetstillväxten i EU eller nämnvärt öka investeringarna i forskning och innovationer. För detta krävs att andelen investeringar av EU:s BNP – såväl i realkapital som i forskning och utveckling – blir betydligt högre, vilket i sin tur kräver en stor ökning av privat investeringskapital. Om så ska ske måste det bli mer lönsamt för företag att investera och expandera i EU, vilket i sin tur bland annat kräver att den inre marknaden blir mindre fragmenterad.

⁶ OECD (2022), Are industrial policy instruments effective? A review of the evidence in OECD countries, OECD science, technology and industry policy papers, nr 128.

⁷ Flam, kommande rapport från SNS, figur 6, som kan fås från författaren.

⁸ 2023 EU Industrial R&D Investment Scoreboard, European Commission, JRC/DG R&D.

⁹ Santamaría, Ventura and Yeşilbayraktar, Exploring European regional trade, *Journal of International Economics*, 146, 2023.