

# Konkurrenskraft: att främja produktivitet och hållbar tillväxt i EU



Jonas Eriksson  
Monika Hjeds Löfmark

**Jonas Eriksson, Monika Hjeds Löfmark**

**Konkurrenskraft:  
att främja produktivitet  
och hållbar tillväxt i EU**

– Sieps 2025:1 –

Rapport nr. 1  
April 2025

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på [www.sieps.se](http://www.sieps.se)  
Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid  
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, april 2025

ISSN 1651-8942  
ISBN 978-91-89498-17-4

# Förord

Europeiska unionen ställs inför allt fler utmaningar. Vid sidan om de stora kostnader som klimatförändringarna för med sig har Rysslands aggressiva agerande och den nya amerikanska administrationens dramatiskt förändrade politik tvingat tidigare allierade länder att rusta upp sina försvar. Finansieringen av dessa och många andra nödvändiga åtgärder sker i en tid när den ekonomiska tillväxten i flera av unionens länder befinner sig på de lägsta nivåerna sedan andra världskriget.

Åtgärder som främjar unionens produktivitet och tillväxt är därför prioriterade av Europeiska kommissionen. Två rapporter av de tidigare italienska premiärministrarna Enrico Letta och Mario Draghi fick stor uppmärksamhet när de publicerades 2024, och i synnerhet Draghis rapport har haft ett stort inflytande på kommissionen och dess nyligen publicerade färdplan, Konkurrenskraftskompassen.

Den här rapporten ger en överskådlig bild av hur väl EU presterar på de områden som har betydelse för produktivitet samt diskuterar de utmaningar som olika produktivitetsförstärkande åtgärder för med sig. En viktig slutsats är att flera av de hägrande lösningarna kräver ytterligare integration, samtidigt som effekterna i några fall ligger långt fram i tiden.

Genom att publicera denna rapport vill Sieps bidra till diskussionen om vad som leder till produktivitet och tillväxt i EU samt illustrera och problematisera de lösningar som i dag står högt på unionens dagordning.

Göran von Sydow  
Direktör

# Om författarna

Jonas Eriksson är utredare i nationalekonomi vid Sieps.

Monika Hjeds Löfmark är forskare i nationalekonomi vid Sieps.

# Tack

Författarna vill rikta ett tack till två anonyma granskare samt Bernd Parusel och Patricia Wadensjö vid Sieps.

# Innehåll

Sammanfattning .....	6
1 Inledning .....	11
1.1 Syfte .....	11
1.2 Bakgrund.....	12
2 Dagens situation: EU i världen .....	15
2.1 Inkomster och ekonomisk tillväxt.....	15
2.2 Forskning och innovation .....	18
2.3 Företagens villkor och tillgång till kapital.....	22
2.4 Demografi och försörjningskvoter .....	24
2.5 EU-särdrag av relevans för produktivitet och tillväxt.....	26
2.6 Sammanfattande insikter från statistiken .....	27
3 Förslag för att stärka tillväxt och produktivitet i EU.....	29
3.1 Industripolitik .....	29
3.2 Ekonomisk säkerhet .....	39
3.3 Fördjupad inre marknad .....	44
3.4 Teknisk utveckling, innovationer, och forskning .....	49
3.5 Kapitalmarknadsunionen .....	55
4 Slutsatser och diskussion .....	62
Referenser .....	66
Bilaga 1 .....	73
Executive summary .....	74

# Sammanfattning

Den här rapporten syftar till att analysera och problematisera EU:s produktivitet – det som i den politiska diskussionen ofta benämns ”konkurrenskraft” – och tillväxt. Vi presenterar inledningsvis fakta kring hur situationen i EU ser ut i dag och jämför med bland annat USA och Kina. Därefter diskuteras översiktligt fem områden: industripolitik; ekonomisk säkerhet; EU:s inre marknad; forskning, teknik, utveckling och innovation; kapitalmarknadsunionen.

Den statistiska genomgången visar att EU kommer till korta i flera jämförelser. USA satsar mer på forskning och utveckling (FoU) och producerar fler patent. USA investerar också mer i immateriella tillgångar och har en mer dynamisk marknad, där nya företag har bättre förutsättningar. Sammanfattningsvis utvecklas EU långsammare än exempelvis USA och Kina inom flera viktiga områden. Det har uppstått en oro för att EU ska ”konkurreras ut” av Kina och USA.

Oron har bland annat resulterat i två inflytelserika rapporter. Europeiska rådet gav Enrico Letta, tidigare Italiens premiärminister, i uppdrag att presentera förslag kring att utveckla EU:s inre marknad. Rapporten *Much more than a market* presenterades i april 2024. Europeiska kommissionen gav å sin sida Mario Draghi, också tidigare italiensk premiärminister och tidigare ordförande i Europeiska centralbanken (ECB), i uppdrag att föreslå åtgärder för att lyfta EU:s ”konkurrenskraft”. Rapporten *The future of European competitiveness* lanserades i samband med att Ursula von der Leyen presenterade den nya kommissionen. I januari 2025 publicerade kommissionen ett meddelande om den så kallade konkurrenskraftskompassen. Den rymmer flera olika strategier, handlingsåtgärder och områden där de menar att det kommer att krävas nya eller förändrade regelverk. Meddelandet är tydligt inspirerat av Draghis och Lettas rapporter.

## Industripolitik

Ett område som diskuteras särskilt ofta i syfte att öka både produktiviteten och den gröna omställningen i EU är industripolitik. Industripolitik är ett kontroversiellt område, men det är viktigt att notera att den redan finns på plats, både i medlemsländer och i EU, och med stor sannolikhet kommer att stärkas.

Flera forskare menar att industripolitik kan ge upphov till produktivitetstapp. Exempelvis visar en studie att subventioner till etablerade företag kan hindra framväxten av nya, mer innovativa företag. För låg- och medelinkomstländer, som inte har möjlighet att subventionera inhemska företag, blir de stora giganternas industripolitik något som försämrar konkurrenskraften. Andra studier tyder på att viss industripolitik kan vara till nytta på kort sikt för en region, ett enskilt land eller ett block av länder som ingår handelsavtal, om de ges brett (det vill säga inte till ett enskilt företag). Industripolitik kan fungera – med

gott kunskapsunderlag och under de rätta institutionella förhållandena – men risken är att de globala klyftorna ökar.

Med tanke på EU:s långa och byråkratiska beslutsprocesser och historiska tillkortakommanden vad gäller industripolitik – exempelvis vad gäller jordbruksstöden – finns det anledning att fundera över såväl institutionella förutsättningar som implementeringsmöjligheter i unionen. Att strikt följa upp eventuella åtgärder och deras effekter är därför av största vikt. För att göra det krävs bättre data över tid. Det har dock visat sig svårt att enhetligt belägga effekterna av industripolitik även av andra skäl än brist på data, eftersom industripolitik ofta bedrivs i tider av turbulens och osäkerhet. Den kanske viktigaste frågan idag står obesvarad, nämligen om industripolitik har goda effekter på grön omställning, och i så fall under vilken förhållanden. Den empiriska analysen är ännu begränsad.

Industripolitik är med andra ord inte ett magiskt trollspö som i sig självt kan lösa dagens utmaningar, särskilt inte utan välfungerande och transparenta institutioner. Den kommer med frågor och bieffekter, och det är inte heller säkert att de effekter som eftersöks genereras som avsett. Forskare som förespråkar industripolitik föreslår att den samlas under ett organ i EU, för att på så vis skapa en överblick och utvärderingar av insatser – där insatserna korrigeras i takt med att ny kunskap samlas in. Det lyfts fram att EU:s bör reformeras så att denna process blir så effektivt som möjligt, i syfte att motverka fragmenteringen och hindra att fonder står outnyttjade. Men framför allt är utmaningen på EU-nivå att avsaknaden av gemensam finanspolitik gör det svårt att utforma och genomföra effektiva industristrategier som länderna kan enas om.

### Ekonomisk säkerhet

Syftet med ekonomisk säkerhet är att skydda framtida produktion och leveranskedjor inom specifika områden för att undvika beroenden av få eller enskilda internationella aktörer. Här anger flera forskare att ett *gemensamt* agerande i unionen kan ge bättre effekt och bli billigare än om alla 27 länder satsar på ekonomisk säkerhet var och en för sig.

Att öka säkerheten genom att minska importen kommer sannolikt att bli dyrt på kort sikt. Forskare lyfter fram att kostnader för investeringar i ekonomisk säkerhet kan ses som ett slags försäkringsutgift för kommande import- och exportavbrott. För att försäkra sig på en rimlig nivå måste osäkerhet och risk vägas mot olika typer av kostnader, eftersom ökad protektionism kan bromsa både produktiviteten och den gröna omställningen. Det är samtidigt viktigt att lyfta fram att många varukedjor är svåra att följa eftersom färdiga produkter ofta innehåller många komponenter från ett stort antal leverantörer.

Flera forskare pekar på att den ekonomiska säkerheten kan stärkas genom nya industriella partnerskap för att säkra leveranskedjan för viktiga nyckel teknologier.



Nya marknader diskuteras inte alls lika ofta som Kina och USA, men Kina har stora utmaningar och kan komma att stagnera som tillväxtregion. Hur EU:s framtida marknadsandelar i kommande tillväxtländer kan säkras bör lyftas i framtida analyser.

Forskare föreslår att ett gemensamt exportkreditinstitut skulle kunna spela en viktig roll, och att ett EU-gemensamt exportfrämjande kontor skulle kunna hjälpa företag som är alltför beroende av en viss exportmarknad. Även på området som rör ekonomisk säkerhet domineras förslagen av satsningar på den inre marknaden i EU.

### Stärkt inre marknad

EU har, eftersom det består av 27 medlemsstater och delade befogenheter, begränsade möjligheter att lösa problem inom flera områden. Därtill har EU långa beslutsprocesser, och implementeringen är stundtals svag. Forskningen visar exempelvis att landspecifika rekommendationer inom ramen för den ekonomi- och finanspolitiska koordineringen ofta negligeras. Studier lyfter fram EU:s långsamhet och det krångliga och inkonsekventa regelverket som viktiga hinder för utveckling. EU är också politiskt splittrat i många frågor, särskilt vad gäller en utökad gemensam finansiering. På vissa områden är unionen även illa koordinerad, exempelvis rörande EU:s strategier för grön omställning.

Många forskare förespråkar minskad fragmentering och ökad integration i EU som en av de främsta lösningarna för flera av de problem EU står inför. Att använda EU:s stordriftsfördelar på fler områden anges vara en kostnads-effektiv lösning. Flera forskare menar att den inre marknaden för finans, telekommunikation och energi bör utvecklas. Att just dessa är nationella hindrar uppkomsten av större företag i unionen som kan satsa på investeringar i produktivitetshöjande åtgärder.

Letta med flera menar vidare att inre marknadsregelverket utgör ett hinder för produktivitet, varför en gemensam EU-myndighet bör ges ansvaret att garantera enhetliga regler på den inre marknaden. Otydliga regler tillsammans med skillnader i nationellt genomförande och efterlevnad har en negativ inverkan på handeln inom EU och minskar företagens förmåga att förnya sig, locka till sig investeringar och expandera utanför de egna medlemsstaternas gränser. Även Bauer (2023) pekar i samma riktning och menar att EU:s företag underpresterar på grund av en fragmenterad inre marknad, där politik styrs av nationella ekonomiska intressen, vilket hämmar tillväxt och innovation.

Samtidigt finns det motstånd mot ökad integration. Ett sätt som föreslås för att utveckla den inre marknaden är att börja samarbeta helt och fullt inom en sektor, vilket skulle demonstrera (möjliga) fördelar och därmed på sikt generera mer samverkan inom fler områden. Men på grund av motståndet mot integrering,

särskilt vad gäller offentlig finansiering, kan det krävas stora kriser eller riktigt tydliga vinster för att medlemsstaterna ska börja försöka lösa problemen gemensamt i större utsträckning.

### Forskning, innovationer och teknisk utveckling

En annan viktig åtgärd blir att söka främja forskning, innovationer och teknisk utveckling. Även inom detta område är åtgärderna fragmenterade och samordningen bör förbättras när det gäller att utveckla infrastrukturer för forskning och teknik. Bättre samordning krävs också för branschöverskridande aktiviteter och datadelning för att påskynda integrationen av AI. Andra förslag rör innovationsprogrammen, vilka bör stärkas och hanteras av personer med dokumenterad erfarenhet av spjutpetsinnovationer. Ansökningsprocesserna måste bli mindre byråkratiska.

Ytterligare en utmaning är att för få innovationer leder till produktion. Forskningen föreslår åtgärder för att främja och behålla talanger, forskning och innovation i Europa. Europa måste också bli mer attraktivt för innovatörer och förenkla framväxten av framgångsrika satsningar, bland annat genom att små och medelstora företag kan undantas från regleringar, som endast stora företag har möjlighet att följa, och en bättre finansieringsmiljö för innovationer och nystartade företag.

Enigheten kring vad som kan och bör göras för att stärka den tekniska utvecklingen i stora drag är tämligen bred: regelverken bör förenklas, bli mer enhetliga i EU samt implementeras och utvärderas kontinuerligt. Regelverket kring bland annat teknisk utveckling anges vara fragmenterat, inkonsekvent och produktivitetshämmande. Här föreslår såväl forskare som Letta och Draghi en rad olika detaljerade åtgärder på EU-nivå, varav flera inte är särskilt kontroversiella.

Vad gäller innovationer och teknisk utveckling spelar även investeringar en stor roll. Forskningen visar tydligt att ytterligare kapital – främst riskkapital – krävs för att främja den tekniska utvecklingen. Privat sparande behöver investeras i fler innovationer för grön omställning. En av de viktigare åtgärderna i det ljuset är att driva fram en kapitalmarknadsunion.

### Kapitalmarknadsunionen

Draghis kraftfulla pläderingar för att det krävs stora mängder gemensamt kapital har särskild bäring på arbetet med den så kallade kapitalmarknadsunionen. Kapital är en av de fyra friheterna inom EU, men mycket återstår att göra för att EU ska bli en gemensam kapitalmarknad. Kommissionen lanserade kapitalmarknadsunionen redan 2014 och har hittills presenterat två handlingsplaner med en mängd förslag. En av de viktigare åtgärderna är att minska det europeiska bankberoendet och möjliggöra fler finansieringskanaler, inte minst genom att öka tillgången till riskkapital i unionen.

De problem som återstår kan delas in i två huvudsakliga kategorier. Den första problemkategorin är det som är själva kärnan i gränsöverskridande finansiella tjänster. Här har kommissionen befogenhet att lägga fram förslag till nya direktiv och förordningar alternativt föreslå att befintlig lagstiftning revideras. Aktivitetsnivån har varit förhållandevis hög och flera förslag har också antagits av ministerrådet och Europaparlamentet. Den andra problemkategorin rör emellertid lagstiftning som är nationella befogenheter. Det handlar om harmonisering av skattelagstiftning avseende investeringar, insolvensramverk, pensionsplaner och bolånefinansiering. Framsteg inom dessa områden lär ta tid och det innebär dessvärre att kapitalmarknadsunionen bör ses som en långsiktig lösning för att höja EU:s produktivitet och tillväxt – om än en mycket prioriterad sådan.

Föreslagna interimslösningar från bland annat Draghirapporten inkluderar gemensamma lån och/eller obligationer. Dylika idéer är fortfarande kontroversiella men inte helt otänkbara. Även om åtgärderna framöver inte blir så kraftfulla som exempelvis Draghi förordar, är det troligt att flera gemensamma lösningar kommer på plats.

### Kris och utveckling?

Den stora knäckfrågan är nu om dagens alla utmaningar kommer att bana väg för ytterligare integration. Är kriserna tillräckligt stora, akuta och synliga? Kanske är det just detta som kommer att vara Draghis stora påverkan; att genom att samla tidigare forskning i ett omfattande paket som fått politiskt strålkastarljus lyfta fram frågorna på dagordningen.

Något som inte diskuteras i rapporten men som är högrelevant är den nuvarande globala säkerhets- och försvarssituationen. Den snabbt föränderliga omvärlden har placerat försvar och säkerhet i centrum. Här syns nu tecken på att EU-gemensamma lån kan komma att föreslås. Huruvida detta i sin tur stärker aptiten på mer gemensam finansiering – också utanför försvarsområdet – eller om det konkurrerar ut de förslag som redovisats ovan, får framtiden utvisa. Akuta behov kan komma att övertrumfa mer långsiktiga produktivitetssatsningar. Det är också oklart i vilken utsträckning de kommande försvarsutgifterna investeras i företag och forskning inom eller utanför EU, vilket i sin tur kan komma att påverka produktiviteten.

Frugala medlemsstater får överväga om de ska vara både sparsamma vad gäller gemensamma offentliga medel och motståndare till att söka gemensamma lösningar för att frigöra mer privat kapital genom en kapitalmarknadsunion. Medlemsstaterna kommer att behöva rangordna vad de kan tänka sig att lösa gemensamt och vad de föredrar att lösa själva – med de för- och nackdelar det kan innebära. Ytterligare steg mot integration är bara möjliga om en betydande grad av konsensus kan uppnås. Det är emellertid svårt redan idag – och kan möjligen bli ännu mer utmanande framöver – eftersom EU står inför en ny utvidgning.

# 1 Inledning

Dagens omvärld präglas av omvälvande faktorer som krig, ökad regionalisering och klimatkatastrofer. Detta påverkar de flesta samhällssektorer och stärker efterfrågan på medel för bland annat investeringar i hållbar utveckling, industripolitik, ekonomisk säkerhet,<sup>1</sup> innovationer och teknikutveckling. För att kunna skapa tillräckliga medel för att finansiera de åtgärder som anses nödvändiga krävs en rad olika insatser. En av de viktigaste är att öka produktiviteten och skapa hållbar tillväxt i Europeiska unionen (EU).

Tillväxt bygger på ökad produktivitet och utgår från de nationalekonomiska tillväxtmodellerna, vilka bygger på insatsfaktorerna arbete, kapital och teknisk utveckling. Men till de grundläggande problem som är relevanta för EU hör just bristen på dessa insatsfaktorer. Detta är bakgrunden till en mängd olika utredningar och efterföljande tillväxtfrämjande förslag. I tider när den geoeconomiska ordningen förändras blir utmaningarna med en grön omställning särskilt svåra att hantera. Med avbrutna leverantörskedjor och utsikter om ytterligare handelshinder är det uppenbart att hållbar tillväxt – både rörande miljö och sociala frågor – kommer att vara avgörande för hur väl EU kommer att fungera framöver. EU:s legitimitet bland Europas medborgare och den sociala sammanhållningen i unionen är avgörande för EU:s framtid.

## 1.1 Syfte

Den här rapporten syftar till att diskutera EU:s produktivitet – det som i den politiska diskussionen ofta benämns ”konkurrenskraft” – och tillväxt. Vi presenterar inledningsvis fakta kring hur situationen i EU ser ut i dag på olika områden som relaterar till produktivitet och jämför med bland annat USA och Kina. Därefter diskuteras översiktligt fem områden med åtgärdsförslag som lyfts fram i både forskning och debatt:

1. *Industripolitiken* har hamnat högt på EU:s agenda. Med industripolitik avses statligt stöd för att främja eller omforma specifika ekonomiska företag, aktiviteter eller områden. Regeringar använder industripolitik för att hantera utmaningar som marknaderna inte uppfattas kunna hantera på egen hand.
2. Under i princip samma period har det också förts en diskussion om behovet att förstärka den så kallade *ekonomiska säkerheten*, som främst

---

<sup>1</sup> I rapporten diskuteras inte säkerhetspolitiska aspekter, utan vi fokuserar på *ekonomisk* säkerhet. Se exempelvis Draghi (2024) och Wolff (2024) för förslag om åtgärder på säkerhets- och försvarsområdet. Enligt Cepparulo och Pasimeni (2024) är det högst oklart om militärutgifter har en positiv effekt på tillväxt. De lyfter fram flera olika metastudier där det framkommer att de flesta studier finner negativa effekter, att en mindre andel finner positiva effekter och att många studier pekar på oklara effekter.

syftar till att säkra tillgången till insatsvaror och att minska riskabla handelsberoenden till ett eller ett fåtal länder.

3. En av den europeiska integrationens stora framgångar är *EU:s inre marknad*, den gränsöverskridande marknaden inom Europeiska unionen med syfte att skapa fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital – de fyra friheterna. Här finns emellertid kvarvarande hinder för exempelvis tjänster och kapital.
4. EU:s medlemsstater släpar i många fall efter när det gäller *teknisk utveckling, forskning och innovation*. Att åtgärder inom dessa områden har stor påverkan på produktivitet och tillväxt är välbelagt i den nationalekonomiska litteraturen.
5. Avslutningsvis diskuteras arbetet med att etablera en så kallad kapitalmarknadsunion, det vill säga att EU:s kapitalmarknad fördjupas på ett sätt som ökar företagens tillgång till gränsöverskridande kapital.

Analysen bygger i hög grad på befintlig forskning samt två större rapporter av de tidigare italienska premiärministrarna Enrico Letta (2024) respektive Mario Draghi (2024). Båda rapporterna innehåller en stor mängd förslag, såväl inom ramen för befintliga unionsbefogenheter som för föreslagna utökade EU-befogenheter. Av utrymmesskal lyfter vi bara fram de för rapporten mest relevanta aspekterna.<sup>2</sup> Vi vill samtidigt understryka vikten av att båda rapporterna – men i synnerhet Draghis tydliga och delvis kontroversiella förslag – kommer att väcka politiska diskussioner, sätta medlemsstaternas olika ståndpunkter i strålkastarljuset och påverka kommissionens arbete under den kommande mandatperioden. Vi diskuterar också vad som är unions- respektive medlemsstatsbefogenheter.

Produktivitet är ett mycket aktuellt och därmed föränderligt område vad gäller såväl händelser som förslag och ambitioner. Rapporten gör inte anspråk på att vara en nyhetsartikel där allt det senaste inkluderas. Däremot kommer läsaren att kunna navigera i de allra nyaste rönen med hjälp av vår rapport.

## 1.2 Bakgrund

I sitt tal om tillståndet i unionen 2023 poängterade Europeiska kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, att EU:s marknader hotas av Kinas statssubventionerade varor men även av amerikanska subventioner, främst den så kallade *Inflation Reduction Act* (IRA<sup>3</sup>) samt av eventuella framtida tullar och andra handelshinder. Oron för att EU ska konkurreras ut av Kina

<sup>2</sup> Vi noterar att den demografiska utmaningen och bristen på arbetskraft endast lyfts i liten utsträckning i både Letta- och Draghirapporten. Förslagen fokuserar främst på ökad rörlighet för tjänster och på främjande av kompetensutveckling. De generella övergripande åtgärder som kan utöka arbetskraften handlar om att tillåta ökad migration bland unga, få in fler på arbetsmarknaden samt verka för att de som arbetar stannar kvar där längre, bland annat genom senare pensionsåldrar. Dessa frågor ligger i stor utsträckning utanför EU:s kompetens.

<sup>3</sup> IRA medför bland annat att amerikanska företag som satsar på grön teknik kan erhålla statsstöd. Detta kan innebära att europeiska företag får en konkurrensackdel.

och USA har lett till två utredningsuppdrag, vilka båda färdigställdes år 2024: Europeiska rådet gav Enrico Letta, tidigare Italiens premiärminister, i uppdrag att presentera förslag kring att utveckla EU:s inre marknad. Rapporten, *Much more than a market*, presenterades i april 2024 och innehåller förslag på hur den inre marknaden kan stärkas liksom tankar om varför åtgärder är nödvändiga. Europeiska kommissionen gav å sin sida Mario Draghi, också tidigare italiensk premiärminister samt tidigare ordförande i Europeiska centralbanken (ECB), i uppdrag att föreslå åtgärder för att lyfta EU:s ”konkurrenskraft”. Rapporten *The future of European competitiveness* presenterades i september 2024, i samband med att Ursula von der Leyen presenterade sin kommission för den nya mandatperioden.

I januari 2025 publicerade kommissionen ett nytt meddelande – den så kallade *Konkurrenskraftskompassen* – som syftar till att peka ut en ny riktning för att öka EU:s ”konkurrenskraft”. Meddelandet är till viss del inspirerat av Lettas, men ännu mer av Draghis slutsatser. Åtgärdsförslagen är många och breda och paketeras under tre rubriker: 1) innovationer, 2) ökad säkerhet och minskat globalt beroende samt 3) konkurrenskraft och grön omställning. I meddelandet redovisas en katalog över planerade handlingsplaner, strategier och akter. I meddelandet fastslås att konkurrenskraften är en av EU:s största utmaningar.

Att använda ordet konkurrens i makroekonomiska sammanhang är emellertid problematiskt, då det antyder att länder tävlar med varandra. Hög tillväxt i Kina och USA medför dock inte att EU per automatik drabbas av låg tillväxt. EU:s framåtriktade arbete för att främja produktivitet bör handla om att uppnå långsiktigt hållbar och inkluderande tillväxt genom reformer och åtgärder som förbättrar den europeiska ekonomins funktionssätt. Genom att fokusera på produktivitet och tillväxt blir det också lättare att använda beprövade teorier och empiri för att välja de lämpligaste åtgärderna. Produktivitet rör förmågan att producera varor och tjänster effektivt, vilket i sin tur påverkar ekonomisk tillväxt och välfärd.

### De nationalekonomiska tillväxtmodellerna

I sin enklaste form handlar de nationalekonomiska tillväxtmodellerna om ökad produktivitet genom insatsfaktorerna arbete och kapital. Det handlar om att omhänderta all kompetens på bästa vis och att ha kapital för framåtsyftande investeringar. Över åren har modellen utvecklats till att inkludera innovationskraft och entreprenörskap samt tillväxtfrämjande formella och informella institutioner. Det talas exempelvis ofta om det nordiska guldets, tillit, som en avgörande informell institution och faktor för tillväxt på våra breddgrader.

Men tillväxt beror inte bara på vad som sker i ett enskilt land. EU och dess medlemsstater är beroende av handel med och investeringar som görs av andra länder. Unionens tjänster och produkter ska gärna säljas till så många som möjligt, och få produkter tillverkas med uteslutande inhemska komponenter i

EU. Teori och empiri har sedan länge dokumenterat fördelarna med handel – och nackdelarna som följer av handelshinder.

### EU:s roll i att främja produktivitet och tillväxt

En utmaning i EU är att produktiviteten och tillväxten skiljer sig åt i EU:s 27 länder. Detsamma gäller intresset för en fördjupning av samarbetet. Många initiativ pågår nationellt, parallellt och utan samordning. Flera av de verktyg som länder som USA och Kina kan använda sig av, exempelvis skattesubventioner, är inte tillgängliga för EU då det rör sig om nationella befogenheter. Fragmenteringen riskerar att begränsa produktiviteten, varför ökad integration på en rad olika områden förs fram som en lösning. På EU-nivå är å andra sidan kedjan från beslut till genomförande ofta en långdragen process, och meningarna går isär om vad som är effektiva samarbetsprojekt och vilka områden som bör integreras mer – eller mindre. Draghi (2024, s. 8) fångar fragmenteringsproblemen väl:

Europe is lacking focus. We articulate common objectives, but we do not back them by setting clear priorities or following up with joined-up policy actions ... We have large collective spending power, but we dilute it across multiple different national and EU instruments ... Europe does not coordinate where it matters.

För att sätta både problem och åtgärder i en ram presenteras nedan statistik rörande utvecklingen i EU.

## 2 Dagens situation: EU i världen

Den ekonomiska tillväxten i EU sker långsammare än i flera andra stora ekonomier. Å ena sidan förväntar vi oss att fattigare länder växer snabbare på grund av minskande marginalavkastning på kapital. Å andra sidan har återhämtningen efter pandemin gått trögare i EU, med både lägre tillväxt och mindre resurser vikta för forskning och teknisk utveckling än i exempelvis USA. Det förekommer sedan pandemin också stora stöd för att stärka industrierna och den gröna omställningen i bland annat USA och Kina. Till detta kommer att EU drabbades särskilt hårt av energikrisen i kölvattnet av Rysslands invasion av Ukraina.<sup>4</sup>

I det här kapitlet undersöker vi om den tillgängliga statistiken ger stöd för att EU har hamnat på efterkälken, främst gällande produktivitet och tillväxt. Nedan presenteras diagram och figurer som illustrerar utvecklingen, där jämförelser främst görs med USA och, i mån av tillgängliga och jämförbara data, Kina. Det bör noteras att enskilda medlemsstaters utveckling kan skilja sig kraftigt från genomsnittet, men vi fokuserar främst på EU som helhet.

### 2.1 Inkomster och ekonomisk tillväxt

En första indikator på var de tre regionerna befinner sig är inkomstnivåerna. Figur 1 nedan visar köpkraftsjusterad BNP per capita och vi kan konstatera att USA:s inkomster ligger en god bit över de europeiska nivåerna.<sup>5</sup> Skillnaderna ökar också efter pandemin. Det framgår samtidigt att Kina ännu ligger långt under både EU och USA. Kina är världens näst största ekonomi i termer av total produktion men har tre gånger större befolkning än EU, vilket inte är oviktigt i sammanhanget.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Draghirapporten gör en viktig poäng av att europeiska företag har mycket högre elkostnader än deras amerikanska och kinesiska motsvarigheter.

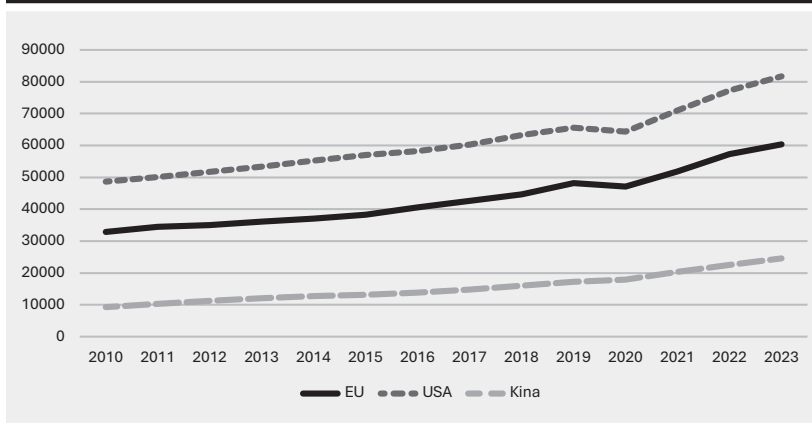
<sup>5</sup> Vi återkommer längre fram i kapitlet till aspekter som ledighet och inkomstspridning.

<sup>6</sup> I Draghirapporten (figur 3) används total produktion. Detta är dock missvisande, givet att befolkningsstorlekarna skiljer sig i mycket stor utsträckning.



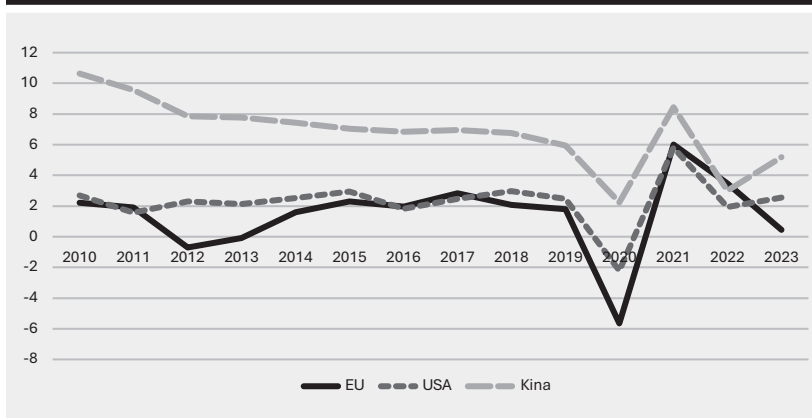
Vi ser också i figur 2, som visar den ekonomiska tillväxten i de tre regionerna, hur det sker en återhämtning år 2021 i samtliga tre regioner. EU:s tillväxt är dock hårdare drabbad av pandemin och efter återhämtningsåret 2021 sjunker tillväxten till knappt 0,5 procent. Motsvarande siffror för Kina och USA är 5,2 respektive 2,5 procent.

**Figur 1 Köpkraftsjusterad BNP per capita i EU, Kina och USA (PPP USD), 2010-2023**



Källa: Världsbanken, World Development Indicators.

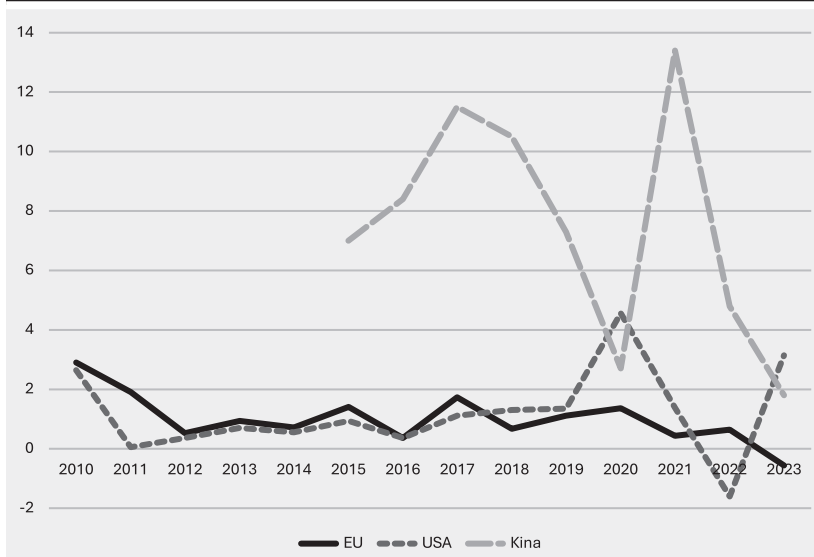
**Figur 2 BNP-tillväxt i EU, Kina och USA, 2010-2023**



Källa: Världsbanken, World Development Indicators.

Det leder oss in på produktiviteten, som vanligtvis mäts som BNP per arbetad timme.<sup>7</sup> Figur 3 visar produktivitetstillväxten för åren 2010–2024.<sup>8</sup> Det synes inte vara någon större skillnad mellan EU och USA fram till pandemin, men medan EU:s kurva visar en nedåtgående trend efter 2020, pekar den amerikanska kurvan uppåt 2023. Det är emellertid inte möjligt att dra några långtgående slutsatser om framtiden på basis av de senaste två–tre åren.

**Figur 3 Produktivitetstillväxt (%) i EU och USA, BNP per arbetad timme, 2010–2023**



Källor: OECD och Bruegel. Not: Bruegels produktivetsdata för Kina går endast tillbaka till december 2015.

Det finns många möjliga förklaringar till skillnader i produktivitetstillväxt och det är alltså inte så enkelt att EU halkar efter – åtminstone inte före pandemin. Ett problem för EU som helhet i relation till USA och Kina är att de senare, eftersom de är enskilda länder, har helt andra verktyg att ta till – inte minst genom skatteverktyget – än EU.

<sup>7</sup> Det är värt att notera att det finns nackdelar med att mäta produktivitet baserat på BNP per arbetad timme. För det första tas inte hänsyn till kvalitet och sammansättning av arbetskraften (såsom utbildning, erfarenhet och färdigheter). För det andra tas inte hänsyn till produktionens miljömässiga och sociala kostnader och fördelar (såsom föroreningar, hälsa och välbefinnande). För det tredje är utgångspunkten att BNP och antalet arbetade timmar är såväl korrekta som jämförbara. Variationer finns här mellan länder på grund av olika definitioner, metoder och källor. För det fjärde fångar den inte upp produktiviteten i aktivitet utanför marknaden (såsom hushållsarbete, volontärarbete och fritid).

<sup>8</sup> ILO:s data visar på en jämnare utveckling mellan EU, USA och Kina, men deras data stämmer inte överens med nationella data. OECD:s data inkluderar dessvärre inte den kinesiska arbetsproduktiviteten.

Flam (2024) gör en poäng av att produktivitetsskillnaden mellan USA och EU i allmänhet, och euroområdet i synnerhet, till stor del förklaras av att amerikanska företag har varit framgångsrika inom teknologisektorn (huvudsakligen kommunikations- och informationstjänster). Det fäster i än högre grad blicken på ett av de viktigare glapperna mellan EU och USA, och det är av vikt för den *framtida* tillväxten. Även om prognoser är behäftade med stora osäkerheter, är det tänkvärt att OECD:s tillväxtprognoser för 2025 och 2026 landar i en blygsam tillväxt för EU (1,3 och 1,4 procent), något högre för USA (2,4 och 2,1 procent) och ännu högre för Kina (4,7 och 4,4 procent). Den globala tillväxten väntas uppgå till 3,3 procent både 2025 och 2026, vilket är något lägre än det historiska genomsnittet. Resten av världen har under senare år vuxit snabbare än EU, vars andel av den globala produktionen har sjunkit (OECD 2024).

Det är samtidigt värt att notera att i princip samtliga avancerade länder har fått uppleva en nedgång i produktivitetstillväxten sedan finanskrisen. Som Produktivitetskommissionen (2024, s. 19) konstaterar:

Även om de viktigaste faktorerna bakom den sämre produktivitetstillväxten sedan finanskrisen sannolikt är av en mer global karaktär tyder allt på att landspecifika faktorer, såsom institutioner och regelverk, är fortsatt viktiga för produktivitetstillväxten. Därmed finns det en potential att genom nationella politiska beslut och ställningstaganden åstadkomma en uppväxling av produktiviteten.

Insikten att även nationella politiska beslut har betydelse bör inte glömmas bort. Produktivetsproblemen kräver åtgärder på såväl nationell nivå som unionsnivå.

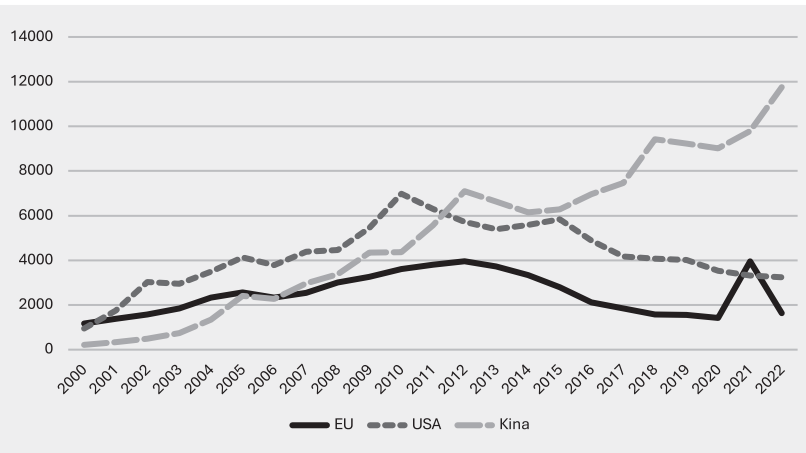
## 2.2 Forskning och innovation

Det finns flera mått att välja på för att mäta framåtanda i bred mening – såsom förmågan att ta vara på och investera i exempelvis humankapital och infrastruktur och förmågan att driva innovation för att öka produktivitet och ekonomisk tillväxt. Ett första mått som vi väljer att illustrera med är antalet patent som inkommer till de olika patentverken. Här fokuserar vi främst på de två sektorerna förnybar energi och teknologi.

Som figur 4 visar finns slående skillnader inom sektorn för förnybar energi (se tabellnot för förklaring). Mängden patent som inkommer till kinesiska patentverk överträffar vida mängden motsvarande patent till de amerikanska och europeiska motsvarigheterna. Vi kan också se att antalet patent till europeiska patentverk minskar under de senaste två tillgängliga åren.

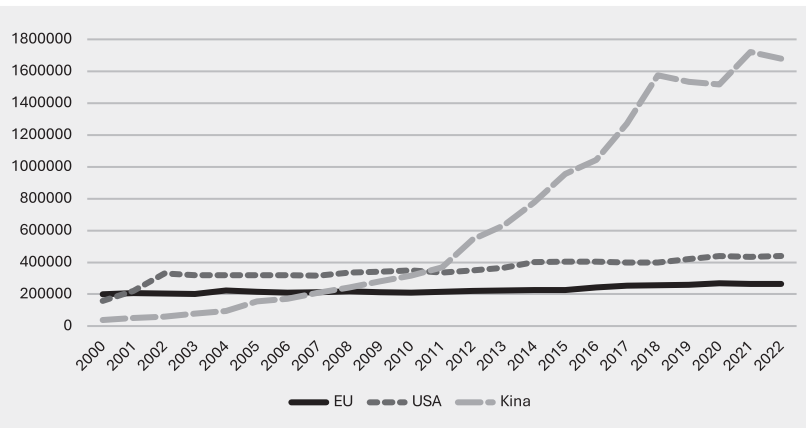
En än mer slående utveckling gäller antalet teknologipatent. Som figur 5 visar är antalet patent som inkommer till kinesiska patentverk ungefär på samma nivå som EU 2007 – och som USA 2011 – för att därefter uppvisa en remarkabel tillväxt tills 2018. Den starka tillväxttenden bryts och blir svagare från 2019, men det kommer fortfarande in fler teknologipatent i Kina än i EU och USA.

**Figur 4 Antal patent inom förnybar energi, per region, 2000–2022**



Källa: World Intellectual Property Organization (WIPO). Förnybar energi inkluderar sol-, bränslecells-, hydro-, vindkrafts- och geotermisk energi. Data anger antal patent som har inkommit till respektive lands patentverk.

**Figur 5 Antal patent inom teknologi, per region, 2000–2022**



Källa: World Intellectual Property Organization (WIPO). Data anger antal patent som har inkommit till respektive lands patentverk, inklusive till Europeiska patentbyrån. Teknologipatent inkluderar totalt 35 kategorier, från telekommunikationer till väg- och vattenbyggnad; se WIPO för ytterligare information.

En möjlig mer rättvisande bild ges av att ställa antalet patent mot de respektive folkmängderna. USA har i det perspektivet betydligt fler patent inom båda sektorerna. Även med detta mått ligger EU efter både USA och Kina: patent inom förnybar energi per miljon invånare var cirka 8 för EU, cirka 26 för USA och cirka 16 för Kina. Patent inom teknologi per 10 000 invånare var cirka 6 för EU, cirka 13 för USA och cirka 12 för Kina.

Det är emellertid inte möjligt att utifrån antalet patent dra långtgående slutsatser, då kvantitet inte kan översättas till kvalitet.<sup>9</sup> Men även vad gäller kvalitet finns skäl till eftertanke. Författarna bakom en rapport för Europeiska kommissionen (2023) granskar kvaliteten hos patentansökningar i en undersektor, teknisk utveckling, och finner att EU halkar efter USA inom dator teknik, digital kommunikation, audiovisuell teknik, optik, telekommunikation och halvledare. De konstaterar också att klyftan har ökat med tiden. USA hade 86 procent fler patentansökningar inom komplex teknik jämfört med EU år 2021, medan de år 2000 bara hade 30 procent fler än EU.

Två indikatorer som har lyfts i diskussioner om huruvida EU halkar efter eller ej, rör antalet topprankade universitet och EU:s AI-förmåga. När det gäller topprankade universitet visar statistik från QS World University Rankings att endast 16 av universiteten i EU kvalar in på topp hundra-listan, medan 25 universitet i USA, 15 universitet i Storbritannien och 5 universitet i Kina kvalar in. Av den totala listan på lite drygt 1 500 av de högst rankade universiteten kommer dock hela 325 från EU, 197 från USA, 90 från Storbritannien och 71 från Kina.<sup>10</sup> Ett annat utbildningsmått av intresse är det så kallade PISA-indexet.<sup>11</sup> EU-genomsnittet (plats 33) ligger lägre än både USA (plats 18) och Kina (plats 2), men det finns betydande skillnader mellan EU:s medlemsstater – och många av dem placerar sig högre än USA.

När det gäller AI har IMF tagit fram ett så kallat AI Preparedness Index, vilket består av fyra faktorer: digital infrastruktur, humankapital, teknisk innovation och rättsliga ramverk<sup>12</sup> – för att bedöma AI-implementering. Indexsiffrorna år 2023 var högst för USA (0,77), följt av EU (0,66) och Kina (0,64).

En faktor som länge har varit i fokus i EU, inte minst sedan den så kallade Lissabonstrategin från år 2000, är andelen investeringar i forskning och utveckling (FoU). Målsättningen som sattes i Lissabonstrategin var att medlemsstaterna skulle nå en andel om minst tre procent av BNP i FoU-investeringar. Figur 6 visar den andel av BNP som investeras totalt i FoU i de tre regionerna.

<sup>9</sup> Som Berman (2015) noterar diskuteras ofta patentens validitet, snarare än kvaliteten hos, eller marknadsvärdet av, en innovation. Ett patent betraktas exempelvis som ”bra” om sannolikheten är hög att det upprätthålls i en rättsprocess och därmed utesluter andra från att tillämpa det, eller också bedöms det utifrån dess relativa värde för en viss innehavare vid en viss tidpunkt.

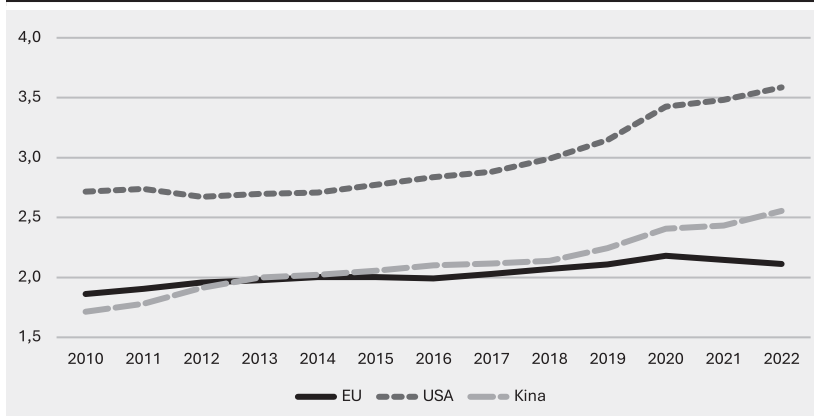
<sup>10</sup> Rankningen är känslig för vilka faktorer som används. I denna statistik baseras rankningen på indikatorer som antal citeringar per fakultet, det akademiska ryktet, antal studenter per fakultet, sysselsättning efter studier, m.m. Se vidare <https://www.topuniversities.com/world-university-rankings>.

<sup>11</sup> PISA står för Programme for International Student Assessment och är ett globalt index där cirka 600 000 15-åriga elever från olika länder ges ett två timmar långt test – för att mäta deras färdigheter och kunskaper inom främst naturvetenskap, läsförståelse och matematik – och där frågorna är inriktade på problemlösning.

<sup>12</sup> Varje dimension beräknas genom normalisering och uträkning av medelvärden för en uppsättning delindikatorer – exempelvis närvaron av relevant digital infrastruktur, hållbara investeringar i humankapital, inkluderande STEM-expertis, arbetskrafts- och kapitalrörlighet, ett dynamiskt FoU-ekosystem och anpassningsförmåga hos rättsliga ramverk till digitala affärsmodeller (IMF 2024).

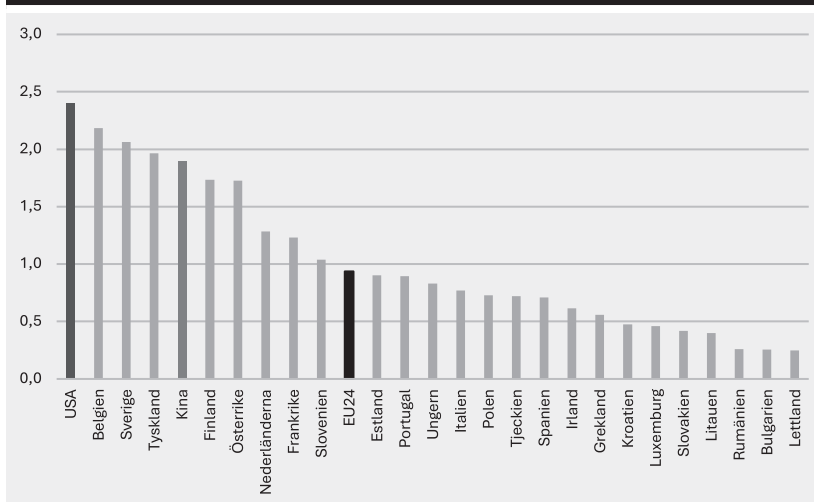
EU ligger inte bara signifikant lägre än USA; de senaste tre åren ser vi dessutom en avtagande trend samtidigt som både Kinas och USA:s kurvor pekar uppåt. Flera förklaringar ligger bakom detta, men en viktig faktor är ansträngda budgetar efter finans-, pandemi- och energikriserna.<sup>13</sup> Vi ser också i figur 7 att företagen i USA står för en relativt större andel av FoU-investeringarna som andel av BNP.

**Figur 6 FoU-investeringar, andel av BNP**



Källa: OECD, Main Science and Technology Indicators.

**Figur 7 Företagens FoU-investeringar, andel av BNP (2021)**



Källa: OECD, Main Science and Technology Indicators. EU24 är EU minus Cypern, Malta och Danmark, för vilka data saknas.

<sup>13</sup> En möjlighet är att den senaste reformen av EU:s finanspolitiska regelverk – där medlemsstater med alltför stora budgetunderskott nu ska tillåtas en längre anpassningsperiod förutsatt att de genomför tillväxtfrämjande investeringar – kan medföra en ökning av FoU-investeringarna.

En något trubbig (men ofta citerad) indikator på svagheter i det europeiska företaget rör de så kallade enhörningsföretagen, det vill säga privatägda startupbolag med ett värde på över en miljard dollar som inte är listade på någon aktiemarknad. Av de 30 högst värderade enhörningsföretagen i juli 2024 inkluderas endast 1 företag i EU (Tyskland). Amerikanska företag ockuperar mer än två tredjedelar av listan (21), medan kinesiska företag ockuperar en sjättedel (5). En stor andel av företagen är verksamma inom IT- och mjukvarubranschen, inte minst företag som utvecklar olika AI-tjänster och AI-verktyg – sektorer där EU i stort släpar efter.<sup>14</sup> Sett till det totala antalet enhörningsföretag år 2023 var knappt 48 procent amerikanska företag, drygt 12 procent kinesiska företag och knappt 8 procent EU-baserade företag (World Population Review).

### 2.3 Företagens villkor och tillgång till kapital

Både Letta och Draghi framhåller i sina rapporter de europeiska tillväxtföretagens begränsade möjligheter att skala upp sin verksamhet. Det handlar inte minst om det europeiska bankberoendet och den begränsade tillgången till riskkapital i finansieringen av nya företag. I såväl USA som Kina är tillgången på så kallat venturekapital – en form av riskkapital som investeras i startupbolag och tillväxtbolag med stor potential – långt större än i EU.<sup>15</sup>

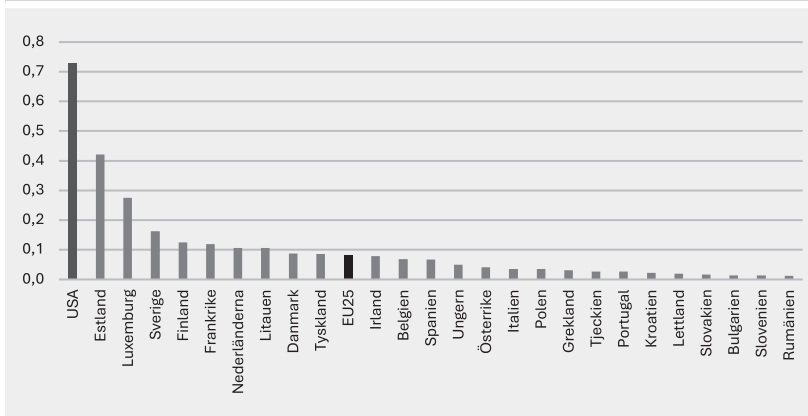
En aspekt att notera är att statistiken över riskkapital vanligtvis sammanställs nationellt eller regionalt av riskkapitalföreningar – och ofta med stöd av kommersiella dataleverantörer. Även om kvaliteten på riskkapitaldata har förbättrats under senare år lider internationella jämförelser fortfarande av att a) det saknas en enhetlig internationell definition av riskkapital, och b) olika metoder används när data kompileras. Huruvida data är fullständiga och representativa beror således på hur uppgifterna samlas in. Enligt data från OECD motsvarade venturekapitalet i USA år 2022 drygt 0,7 procent av BNP, medan motsvarande siffra för EU var 0,08 procent av BNP.<sup>16</sup> Det finns dock skillnader att notera mellan EU-länderna, vilka visas i figur 8.

<sup>14</sup> En studie från Europaparlamentet (2024) konstaterar att 73 procent av så kallade Large Language Models (LLM) utvecklas i USA och 15 procent i Kina. Draghirapporten (s. 21) konstaterar att det redan är tydligt att ”AI will revolutionise several industries in which Europe specialises and will be crucial for EU companies’ ability to remain leaders in their sector.” Draghi exemplifierar med den för EU viktiga läkemedelssektorn, där de årliga vinsterna spås kunna uppgå till hundratals miljarder euro.

<sup>15</sup> Data för Kinas venturekapitalmarknad saknas i OECD:s statistik. Enligt sajten Statista var värdet på venturekapitalinvesteringarna i Kina år 2022 cirka 249 miljarder yuan. Det motsvarar i så fall cirka 0,2 procent av Kinas BNP. Colonnelli, Li och Liu (2024) påpekar dock att Kinas riskkapitalmarknad – som är världens näst största efter USA:s – domineras av den kinesiska staten. Centrala, provinsiella och lokala myndigheter samt statligt ägda företag står för ungefär sex gånger mer kapital än privatägda bolag. Författarna skriver att det finns en motvilja mot statligt kapital, särskilt bland privata företag med hög tillväxt, och det finns därför en risk att det uppstår felallokeringar i stora delar av Kinas venturekapitalindustri. Deras resultat antyder att statliga investerare inte lockar till sig de bästa företagen för att uppnå sina ekonomiska eller samhällsrelaterade mål.

<sup>16</sup> I Draghirapporten (figur 3 på s. 21) visas att skillnaderna mellan EU och USA i de tre skedena sådd, uppstart samt lansering och expansion är ungefär lika stora och att skillnaderna är 70–80 procent.

**Figur 8 Venturekapitalinvesteringar i EU och USA som andel av BNP, 2022**



Källa: OECD. EU25 är EU minus Cypern och Malta, för vilka data saknas.

Även om ingen av EU:s medlemsstater når upp till samma nivåer som i USA, ser bilden något bättre ut i Estland och Luxemburg – och till viss del även i Sverige.

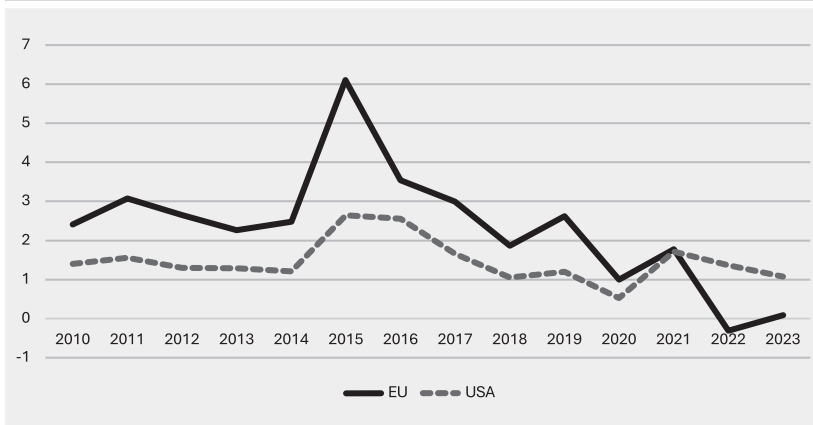
När det gäller olika kostnader och hinder för att starta företag i de tre regionerna, publicerar Världsbanken ett index som baseras på antal förfaranden, tid, kostnad samt minimikapitalkrav för ett litet till medelstort aktiebolag. I den senaste insamlingen år 2019 underpresterade EU (89,7) i relation till såväl USA (91,6) som Kina (94,1).<sup>17</sup> Det knyter an till Draghirapportens poäng att det behövs en översyn av regelbördan för företag i unionen.

Ett annat sätt att betrakta marknadsattraktivitet är mängden utländska direktinvesteringar, FDI (*foreign direct investment*). Här står sig EU bättre i början av perioden, men som figur 9 visar är trenden nedåtgående sedan 2015.

<sup>17</sup> Villkoren gäller ett litet till medelstort aktiebolags förmåga att starta och formellt verka i landets största affärscentrum. Verksamheten ska vara helt inhemskt ägd, ha ett startkapital som motsvarar 10 gånger inkomsten per capita, bedriva allmän industriell eller kommersiell verksamhet samt sysselsätta 10–50 personer en månad efter att verksamheten inletts. Totalt värde för att starta ett företag är genomsnittet av de värden som har erhållits för var och en av indikatorerna. Den senaste datainsamlingen slutfördes i maj 2019.



**Figur 9 FDI-inflöde som andel av BNP (%) i EU och USA, 2010–2023**



Källa: OECD. FDI-flöden anger värdet av gränsöverskridande transaktioner relaterade till direktinvesteringar under en viss tidsperiod och består av transaktioner av eget kapital, återinvestering av vinster och koncerninterna skuldtransaktioner. Statistiken över utländska direktinvesteringar är organiserad i enlighet med investeringsriktningen för den rapporterade ekonomin; utåt eller inåt.

## 2.4 Demografi och försörjningskvoter

En annan utmaning för produktiviteten är den åldrande befolkningen, en konsekvens av ökad livslängd, minskad fertilitet och stora årskullars övergång till högre åldrar. Det finns gott om forskningsunderlag som konstaterar att en äldre befolkning är mindre produktiv än en yngre.<sup>18</sup> En äldre befolkning i EU innebär brist på både arbetskraft och kapital, men också risk för fallande tillgångspriser (på exempelvis bostäder) om de äldre avvecklar sina investeringar på bred front. Därutöver påverkas statsbudgeten av pensionskostnader och kostnader för hälso- och långtidsvård i samband med den förväntade ökningen av kroniska sjukdomar.

Såväl EU som Kina och USA har en förhållandevis låg befolkningstillväxt. Den kinesiska befolkningstillväxten har länge varit ett bekymmer för landet, inte minst sedan den så kallade ettbarnspolitiken infördes i början av 1980-talet för att minska den då stora befolkningstillväxten.<sup>19</sup>

Demografin samspelar givetvis med andra faktorer. Demografiska utvecklingsbanor och deras effekter påverkas av ekonomiska incitament, politiska och institutionella reformer samt förändringar i teknik, kulturella normer och beteenden (Bloom 2020). Exempelvis kan tekniska innovationer mildra effekterna av en åldrande befolkning genom nya läkemedel, uppfinningar och

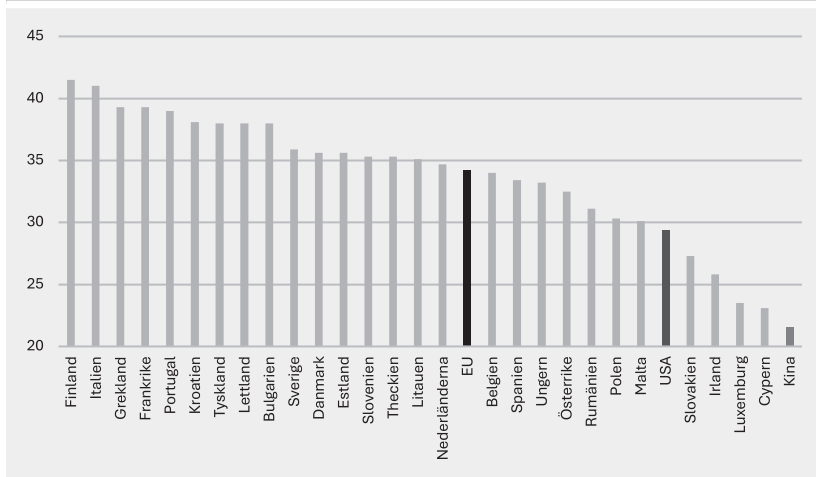
<sup>18</sup> Se exempelvis Maestas, Mullen och Powell.

<sup>19</sup> Ett av de tyngst vägande skälen till att befolkningen inte ökar synes vara att det har blivit vedertaget att endast skaffa ett barn, se till exempel <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/asien/kina/befolkning-och-sprak/>.

användning av hjälpmedel som robotar. Andra möjliga åtgärder är ökat sparande och institutionella innovationer, såsom nya modeller för exempelvis hemsjukvård och utformning av stadsplaner, men också utveckling av finansiella instrument (pensionsfonder, möjlighet att belåna sin bostad etc.). Fler födselar och fler unga migranter är faktorer som kan sänka den genomsnittliga åldern i ett land.

Ett bekymmer som relaterar till den låga befolkningstillväxten är att den utövar en negativ påverkan på den så kallade försörjningskvoten, det vill säga antalet personer i befolkningen som är pensionerade delat med antalet personer som är i arbetsför ålder. Det innebär att en lägre kvot är att föredra: enligt data från OECD låg EU:s kvot år 2022 på 0,34, USA:s på 0,29 och Kinas på 0,22 (se figur 10). I såväl EU som USA och Kina har försörjningskvoterna försämrats, men EU:s kvot är således högst. Försörjningskvoten kan förbättras genom att fler kommer i arbete, exempelvis genom att fler migranter, äldre och (i många länder) kvinnor och andra som står utanför arbetskraften kommer i arbete. Om politik förs som ökar chanserna för dessa grupper att komma in på arbetsmarknaden kan en högre tillväxt uppnås (Ostry 2025).

**Figur 10 Försörjningskvoter (andel), 2022**



Källa: OECD, Pensions at a glance.

En faktor som hänger samman med de demografiska utmaningarna och försörjningskvoten är brist på arbetskraft. Fram till 2040 beräknas arbetskraften minska med nära 2 miljoner arbetstagare varje år i EU (Draghi 2024). I EU råder dock inte bara arbetskraftsbrist (kvantitativa obalanser) utan också kompetensbrist (kvalitativa obalanser), såsom dåliga metoder för personalförvaltning, eller bristande kvalifikationer och färdigheter hos de arbetssökande. Flera länder i EU lyfter särskilt fram bristen på kompetent arbetskraft som ett av de största hindren för tillväxt. Enligt Euronews (2024) hade nära tre fjärdedelar av arbetsgivarna

i 21 europeiska länder<sup>20</sup> svårt att hitta arbetstagare med rätt kompetens under år 2023, och det finns inga tecken på att efterfrågan på kvalificerad arbetskraft kommer att minska framöver. Kommissionen (2024b, s. 2) har nyligen presenterat en handlingsplan med åtgärdsförslag baserat på en kartläggning av utmaningarna:

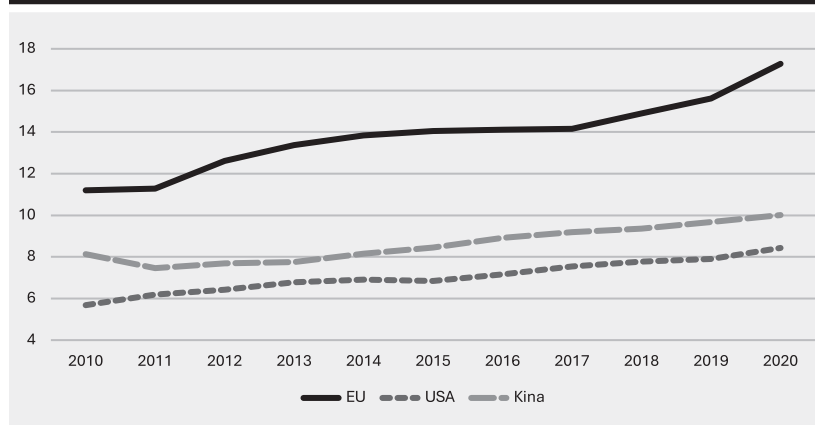
Unless mitigated, these shortages risk reducing the EU's capacity for innovation and attractiveness for investments, weakening its competitiveness and hampering its growth potential and the financing of its social welfare model. There is also the risk of growing inequalities and people falling behind the fast pace of change, with negative consequences for the cohesion of our societies and the health of our democracies.

Avslutningsvis är en de största utmaningarna för att implementera och utveckla teknik för grön omställning bristen på kompetent arbetskraft som behärskar den nya tekniken (Christie et al. 2024). Demografiska förändringar och brist på arbetskraft påverkar således både tillväxt och grön omställning.

## 2.5 EU-särdrag av relevans för produktivitet och tillväxt

Det finns också skäl att lyfta ett antal faktorer där EU ligger i framkant. Det är till att börja med tydligt att EU har kommit längre i övergången till förnybar energi i sin energiförsörjning (figur 11).

**Figur 11 Andel förnybar energi i energiförsörjningen, 2010–2020**

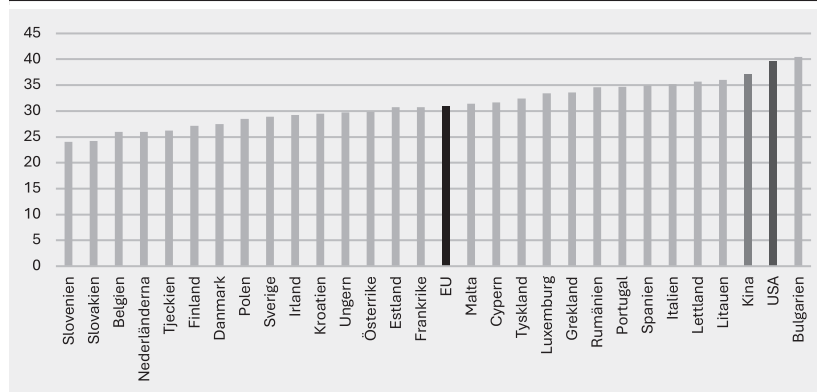


Källa: OECD.

<sup>20</sup> Statistiken i artikeln inkluderar Norge, Schweiz och Turkiet.

Det är också tydligt att EU satsar mer på ledighet, socialt skydd och ekonomisk jämlikhet än både USA och Kina. Ett ofta använt mått är den så kallade Gini-koefficienten, som mäter i vilken utsträckning inkomstfördelningen mellan individer avviker från en helt jämn fördelning. Som figur 12 visar är det endast Bulgarien som uppvisar en större grad av ojämlikhet än USA och Kina, medan resterande medlemsstater ligger lägre eller till och mycket lägre.

**Figur 12 Gini-index i EU och medlemsstaterna, USA och Kina, 2020**



Källa: Världsbanken, World Development Indicators. Gini-indexet mäter i vilken utsträckning fördelningen av inkomst – mellan individer eller mellan hushåll – inom en ekonomi avviker från en helt jämn fördelning. Ett Gini-index på 0 representerar perfekt likhet, medan ett index på 100 innebär perfekt ojämlikhet.

En annan faktor som har påpekats vara av värde i termer av jämförbarhet när det gäller den ekonomiska utvecklingen, är den lagstadgade ledigheten. Genomsnittet för EU är 23 lagstadgade dagar betald semester, medan motsvarande siffror för Kina är 5 dagar. I USA saknas rätt till betald semester. Det är en viktig aspekt när vi jämför länders produktivets- och tillväxttakter.

## 2.6 Sammanfattande insikter från statistiken

Av genomgången ovan framträder främst fyra aspekter: en där EU och medlemsstaterna enligt vissa mått hittills har presterat förhållandevis bra och tre där EU redan är försvagat.

1. EU har under det senaste årtiondet stundtals faktiskt överträffat USA när det gäller tillväxt per capita och *vissa länder* uppvisar en lika hög eller till och med högre produktivitet (mätt som produktion per arbetad timme). På senare tid har dock EU (år 2023) visat upp en sämre utveckling i produktivets- och tillväxthänseende än både Kina och USA. Vidare har EU:s andel av global BNP minskat från över en fjärdedel 1980 till 17 procent idag. Det är således inte alldeles enkelt att navigera i statistiken över produktivets- och tillväxtmått. Det

finns en stark tendens i olika studier att välja mått som hjälper för att driva hem poänger, snarare än att nödvändigtvis ge en rättvisande och nyanserad bild. Om tillväxten tillfälligt ligger något lägre än i Kina och USA behöver detta inte var alarmerande. Problemet är att flera variabler som påverkar *framtida* tillväxt är svaga, vilket gör att trenden kan bli svår att vända. Det är givetvis också viktigt att inte stirra sig blind på jämförelsen med USA: en låg produktivitet blir inte högre för att ett annat land eller region också upplever låg produktivitet.

2. En svaghet att ta fasta på är villkoren för företagandet, vilket till att börja med relaterar till den ofullbordade inre marknaden. Det gäller inte minst frågan om att riva ned kvarvarande hinder för rörlighet – för varor, tjänster, kapital och människor – samt utestående frågor om behovet att utöka inre marknaden till nya områden. En aspekt att lyfta i sammanhanget är reglernas ibland motstridiga relation till varandra. En annan aspekt som påverkar jämförelser är att EU trots allt består av 27 medlemsstater, med såväl egna särintressen som marknadsregleringar.
3. En annan svaghet är att EU:s medlemsstater och deras företag överlag spenderar mindre än USA i FoU-investeringar. Investeringar i denna sektor har länge varit eftersatt i flera av medlemsstaterna, och problemet har förvärrats av en ond cirkel av ekonomiska problem som har lett till stora budgetunderskott, som i sin tur håller tillbaka efterfrågan. Vi konstaterade också att det inkommer långt färre patent i EU i sektorerna för teknologi och förnybar energi, vilket är oroväckande.
4. Ytterligare en svaghet av relevans för företagandet är att EU:s riskkapitalmarknader är outvecklade. Vissa länder – som Estland, Luxemburg och Sverige – ligger för all del något bättre till, men resterande länder har ett mycket stort beroende av sina banker för finansieringen av företagens verksamhet. Denna slutsats lägger vikt vid behovet av att både förbättra och fördjupa integrationen av EU:s kapitalmarknader.

# 3 Förslag för att stärka tillväxt och produktivitet i EU

För att möta de utmaningar som lyftes i föregående kapitel, diskuteras ett flertal lösningar. De flesta inkluderar på olika sätt strävan efter att främja produktivitet och tillväxt genom fler gemensamma satsningar – inom olika områden – med fokus på grön omställning.

Produktivitet och tillväxt beror enligt de tidiga nationalekonomiska modellerna på arbete, kapital och teknisk utveckling. EU uppvisar brister inom alla tre av dessa områden. Paul Romer (1990) introducerade det som kallas för *endogen* tillväxtteori inom nationalekonomin, enligt vilken kunskap tenderar att öka över tiden och växa exponentiellt. Det som driver ekonomisk tillväxt enligt den endogena tillväxtteorin är således främst mänsklig innovationsverksamhet. Politiska ekonomiska system som främjar kunskap kan därför bidra till en mycket högre ekonomisk tillväxt.

Baserat på endogena tillväxtidéer, men även utifrån mer grundläggande teorier – där arbetskraft, kapital och teknisk utveckling utgör avgörande källor till tillväxt och jämlikhet mellan människor – diskuteras nedan möjliga åtgärder och områden som nu finns på EU-agendan. Nedan följer förslag inom aktuella områden kring hur EU kan stärkas. Vi har delat upp dem i fem avsnitt för överskådlighetens skull: industripolitik; ekonomisk säkerhet; inreklamningsåtgärder, teknisk utveckling, innovationer, och forskning; samt EU:s så kallade kapitalmarknadsunion.

## 3.1 Industripolitik

Flera av de utmaningar som nämndes i föregående kapitel har mötts av önskemål om gemensamma industripolitiska satsningar inom EU. Det ses då som ett svar på låg produktivitet, låg rörlighet, kompetensbrist, ekonomisk säkerhet samt för få investeringar i FoU och teknikutveckling. Industripolitik har blivit ett modeord som används utan att det ges en tydlig definition, vad som motiverar den samt vilka effekter den kan få i längden eller för andra aktörer, såsom tredjeland.<sup>21</sup>

Inom akademien möts industripolitiken av allt från direkt motstånd till försiktig optimism – om rätt förutsättningar finns. I vissa politiska kretsar har industripolitiken omfamnats och det har under senare tid funnits starka röster för gemensam industripolitik i EU: Draghi (2024) presenterade nyligen

---

<sup>21</sup> För en diskussion om historisk industripolitik i Sverige, se exempelvis Enflo och Söderström (2024).

genomgripande och på vissa områden kontroversiella industripolitiska förslag. Även kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, har understrukt att gemensamma pengar krävs för gemensamma utmaningar.<sup>22</sup> Detsamma gäller för Letta (2024), som i sin rapport förespråkar en gemensam industripolitik i EU. Detta i syfte att bland annat utveckla strategier likt USA:s IRA (*Inflation Reduction Act*) från 2022, stärka den ekonomiska säkerheten, främja den gröna omställningen samt utöka unionens arbetskraftskompetens.

Under senare år har också industripolitiska inslag – exempelvis bestående av olika satsningar på grön och digital omställning – kommit att bli mer aktuella i den globala handeln och kallas nu *den nya industriella politiken* (NIP). I USA finns utöver IRA till exempel the CHIPS and Science Act, medan det i EU har tagits fram flera liknande initiativ, såsom halvleder-, nettonoll- och råmaterialförordningarna.<sup>23</sup> Det talas om ett paradigmskifte, där allt fler menar att det krävs statliga insatser i syfte stärka produktiviteten och möjliggöra en grön omställning i EU.

- Industripolitikens kritiker – främst inom akademien – lyfter fram en rad olika exempel på historiska misslyckade och ineffektiva insatser som har lett till stora välfärdsluster och stått skattebetalarna dyrt.
- Industripolitikens förespråkare menar i stället att EU:s marknader inte förmår att främja produktivitet, innovation och grön omställning på egen hand. Det krävs därför statlig inblandning, i synnerhet mot bakgrund av att både Kina och USA har infört såväl industripolitiska åtgärder som olika handelshinder.

Eftersom synen på industripolitik har svängt och nu förordas av några av EU:s starkaste röster, lägger vi här extra fokus på definitioner och teoretisk bakgrund.

### Industripolitik kan definieras på olika sätt

Det finns ingen enhetlig definition och inte heller något enskilt mått som inbegriper de insatser som kan gå under benämningen industripolitik. Juhász, Lane och Rodrik (2024, s. 4) har föreslagit en ofta använd definition, enligt vilken industripolitik är politik som söker förändra den ekonomiska verksamhetens struktur i syfte att uppnå ett samhälleligt mål ("those government policies that explicitly target the transformation of the structure of economic activity in pursuit of some public goal"). Grundtanken är att det finns ett bättre resultat som inte skulle ha inträffat utan interventionen.

---

<sup>22</sup> Vid presskonferensen den 9 september 2024 när Draghi presenterade sin rapport.

<sup>23</sup> Ett annat exempel är så kallade viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI), ett regelverk som möjliggör för ett land att ge statsstöd på en högre nivå än vad som annars är möjligt. Det rör stora innovationsprojekt, vilka kräver en samordnad insats och gränsöverskridande investeringar från offentliga myndigheter och industrier i flera medlemsstater för att kunna förverkligas. De riktar sig särskilt till nya områden som inte kan starta upp/växa på grund av olika marknadsmisslyckanden. Se också tabell 2.

Industripolitik kan stödja industrin i allmänhet (horisontella åtgärder) eller inriktas mot specifika sektorer (vertikala åtgärder). Industripolitik kan bestå av en rad olika insatser som griper in i marknader och förändrar pris- och kostnadsbilden. Det kan röra sig om garantier, skattelättnader, tullar, subventioner, med mera. Men den kan också vara både mindre transparent och mer omfattande. Kinas industripolitik innebär exempelvis också möjlig tillgång till förmånliga banklån, lämplig mark och företagsetablering genom goda kontakter.

Industripolitik kan vidare röra offentlig–privat *samverkan* inriktad mot att minska de hinder som specifika sektorer eller grupper av företag står inför. Rundabordssamtal mellan näringsliv och EU-politiker räknas därför också som industripolitik. Juhász, Lane och Rodrik (2024) lyfter vidare fram att finansieringen av industripolitiska åtgärder vanligen är villkorad, det vill säga att det finns förhandskriterier för stödberättigande. EU och medlemsstaterna tillhandahåller generella åtgärder: exempelvis lag och ordning, fungerande institutioner, utbildning och infrastruktur, vilka *alla* företag kan ta del av (det vill säga horisontella insatser).

I många situationer är dock företagets behov mer specifika och inte alltid helt transparenta: infrastrukturinvesteringar kan exempelvis användas för att förstora en hamn eller bygga ut vägtransportnätet för att stödja ett specifikt företag. Skellefteå kommun har till exempel satsat på infrastrukturinvesteringar, bostäder och även rekrytering via Arbetsförmedlingen i samband med Northvolts etablering där.

Eftersom EU:s medlemsstater redan tycks bedriva industripolitik mer eller mindre öppet, är frågan snarare hur den kan struktureras på bästa vis, än om den alls ska införas. Om industripolitiska insatser ska införas i större utsträckning är det centralt att förstå varför behoven kan uppstå och hur de kan åtgärdas.

### Industripolitikens bakomliggande motiv

I nationalekonomin är *marknadsmislyckande* ett centralt begrepp. Det innebär att marknaden inte fördelar resurserna effektivt – det vill säga att marknadsallokering av varor och tjänster leder till välfärdsförluster och därmed påverkar produktiviteten.<sup>24</sup> Ett marknadsmislyckande kan bero på asymmetrisk

---

<sup>24</sup> På en oreglerad marknad finns det exempelvis risk för att det byggs för få vägar, utbildas för få människor och forskas för lite eftersom enskilda företag inte på ett effektivt sätt kan ta betalt av dem som använder vägarna, går i skolan eller nyttjar forskningsresultaten. Vissa investeringar kan också vara för långsiktiga för ett enskilt företag att hantera. Att staten finansierar dessa verksamheter kan då vara påkallat och göra det enklare och billigare för ett stort antal företag att producera fler varor och tjänster som exempelvis kräver infrastruktur, utbildad personal och forskning, vilket i sin tur leder till ökad samhällsnytta.



information, externa effekter,<sup>25</sup> kollektiva nyttigheter<sup>26</sup> eller monopol. Utan att gå in i detalj på dessa termer kan det konstateras att de anges som skäl för offentliga ingripanden på olika marknader. Vanligen ingår kollektiva nyttigheter som exempelvis försvar, kollektivtrafik och vård och omsorg i de områden som marknaden svårigen kan lösa ut.

Den gröna omställningen betraktas som ytterligare ett område där marknaden inte lyckas tillräckligt väl: en enskild producent i EU behöver inte bära kostnaden för exempelvis den negativa ”externa effekten” nedsmutsning och en enskild person kan inte betala för den ”kollektiva nyttigheten” ren luft. Därför har det exempelvis skapats försäljning av utsläppsrätter i EU – Europeiska unionens utsläppshandelssystem (EU ETS). Det handlar inte om att någon egentligen äger rätten att släppa ut orenheter; systemet är istället ett sätt att ”internalisera” utsläppen, det vill säga att inkludera de externa effekternas kostnader i samband med produktion och konsumtion av varor eller tjänster som smutsar ned. De kostnader som uppstår medför att varorna som ingår i systemet blir dyrare, vilket minskar den efterfrågade kvantiteten.

Det här är inte längre kontroversiellt. Detsamma gäller utbildning och forskning, vilka är *positiva* externa effekter som stärker humankapitalet och innovationer på ett sätt som kan vara till nytta för både individen och enskilda företag, men också för produktiviteten i landet. Underinvesteringar i FoU förekommer också på grund av asymmetrisk information om projektens kommersiella utsikter, vilket kan orsaka finansiella brister, särskilt för små, tidiga och riskfyllda FoU-projekt. Men det är just sådana projekt som kan generera ny spjutspetsteknik och bidra till grön omställning (Lerner, Sorensen och Stromberg 2009).<sup>27</sup>

### Industripolitikens risker

För att industripolitik ska medföra fördelar – det vill säga öka produktiviteten och generera välfärdsvinster – krävs detaljkunskaper, teknisk expertis och tillsyn/uppföljning. Det förutsätter också transparens och frihet från korrupktion. Traditionellt har industripolitiken inneburit statliga subventioner till enstaka industrier, i flera fall industrier vars öde ändå har varit förseglade. Ett tydligt exempel på detta är varvsindustrin i Sverige. Det är ett skäl till att industripolitik sedan decennier har haft ganska låg status i EU. EU:s grundprincip har varit att konkurrens, frihandel och borttagande av tullar och handelshinder ska skapa produktivitet och tillväxt i unionen.

---

<sup>25</sup> En extern effekt föreligger om en handling påverkar nyttan för tredje part.

<sup>26</sup> En kollektiv nytta avser en vara eller tjänst som kännetecknas av *icke-rivalitet* (en persons konsumtion av varan påverkar varken kvantitet eller kvalitet av samma vara för en annan persons konsumtion av samma vara) och *icke-exkluderbarhet* (det är inte möjligt att utesluta någon från att konsumera varan eller tjänsten).

<sup>27</sup> Ytterligare skäl för stöd på EU-nivå kan vara att en särskild näring ska kunna leverera vid avskurna utbudskedjor.

Även om marknadsmisslyckanden kräver åtgärder är det osäkert om EU och/eller medlemsstaternas regeringar har tillräckliga förhandskunskaper. Det krävs insikter om var misslyckandena sker och hur stora de är för att möjliggöra industripolitiska beslut som leder till hållbar produktivitet utan stora eller oväntade bieffekter. Även om EU eller medlemsstaterna har, eller skulle kunna skaffa sig, relevant information, öppnar industripolitiken dörren för politiska påverkansåtgärder. Schumpeter (1989 [1949]) hävdade att överdriven maktkoncentration kväver konkurrensen, främjar fördelssökande (*rent-seeking*),<sup>28</sup> motverkar innovation och i slutändan hindrar ekonomins övergripande utveckling. Det kan gälla både stora företag och politiker med marknadsinflytande.

En annan dokumenterad risk med industripolitik är att den tenderar att främst gynna mognare företag och inte stöder de unga, nya innovationerna – det vill säga de företag som särskilt kan öka sin produktivitet.<sup>29</sup> Det är vidare svårt att utforma regelverk kring stöd som både är enkla och svåra att missbruka. Forskningen pekar på att program och regelverk ständigt måste utvärderas för att lärdomar snabbt ska kunna dras. Produktivitetskommissionen (2024) lyfter fram behovet att korrigera marknadsmisslyckanden men betonar samtidigt risken för *regleringsmisslyckanden* i samband med industripolitiska åtgärder.<sup>30</sup>

En annan dokumenterad risk med industripolitik är att länder och regioner drar med varandra i en ”subventionsspiral”, det vill säga att de söker överträffa varandra för att inte tappa mark. Data från Kina, EU och USA visar att sannolikheten är drygt 70 procent för att en varusubvention i ett land möts av en motsvarande subvention av samma vara i något av de andra länderna (Evenett et al. 2024).

Det uppmärksammas också allt oftare att produktiviteten i en stor andel låg- och medelinkomstländer kan drabbas negativt av industripolitiken eftersom de saknar kapital och kunskap för att bygga upp en konkurrenskraftig tillverkningsbas (Mercurio 2024). Risken är stor att industripolitiken gynnar rikare länder och regioner, vilka har möjlighet att erbjuda sina företag mer pengar, och att detta ger ett varuöverflöd som småningom leder till sänkta priser på den aktuella varan. En tydlig illustration av detta är de stora statsstöden om flera procent av BNP som har betalats ut i EU:s medlemsstater i samband med och efter pandemin, där rikare länder har kunnat betala ut betydligt större stöd till de egna företagen.

---

<sup>28</sup> Med fördelssökande avses att aktörer försöker tjäna pengar på att manipulera de ekonomiska eller juridiska förutsättningarna i stället för att göra det genom handel eller värdeskapande produktion.

<sup>29</sup> Exempelvis visar Acemoğlu et al. (2018) att subventioner till etablerade företag kan hindra nya, mer innovativa företag till följd av negativa omfördelningseffekter.

<sup>30</sup> Misslyckade regleringar kan exempelvis bero på att analysen av en situation var bristfällig, att regleringen var olämplig eller att bedömningen av situationen var felaktig. Det kan också bero på att åtgärden över- eller underlappar mellan olika nivåer eller på att den lagstadgade grunden och resurserna hos en tillsynsmyndighet är otillräckliga för att ta itu med ett visst problem. Regleringar kan också bli suboptimala på grund av politiska kompromisser.

Industripolitik anges ofta syfta till grön utveckling – men få gröna investeringar går till låginkomstländer. För det första saknas den finanspolitiska kapaciteten att bedriva en generös industripolitik, och för det andra betalar investerare ofta en högre ränta på sina lån än i höginkomstländer. Om företag i EU och andra välbärgade länder får subventioner kan låginkomstländernas produktivitet därmed halka efter än mer. Barattieri et al. (2024) finner vidare att industripolitik har negativa effekter för dem som står utanför avtal och handelsblock. Industripolitik riskerar med andra ord att öka klyftorna globalt och minska produktiviteten i låginkomstländer. Detsamma gäller klyftorna i EU – förutsatt att industripolitiken inte samordnas inom unionen.

### Fördelar med industripolitik

De som lyfter fram fördelarna med en europeisk industripolitik betonar ofta att den nya industripolitiken (NIP) skiljer sig från den mer traditionella industripolitiken, vad gäller både metoder och syften. Om industripolitiken utformas så att den främjar innovationer och grön omställning i en tid när EU:s inre marknad inte löser problemen tillräckligt snabbt kan den bidra till både ökad produktivitet i hela unionen *och* ett bättre klimat i världen.

Det finns också forskning som framhäver att industripolitik kan vara ett effektivt sätt att lyfta en region och dess invånare ur negativa ekonomiska och sociala spiraler. Två nyligen publicerade artiklar som fokuserar på historiska händelser visar att offentligt finansierad FoU kan ha stora positiva effekter (se Kantor och Whalley 2023<sup>31</sup> och Gross och Sampat 2023<sup>32</sup>).

Aghion (2023) påpekar vidare att innovationer kan gynnas av politisk styrning, eftersom många företag saknar nytänkande. Det kan exempelvis ske med hjälp av åtgärder som gör det billigare för företag i EU att införa ny teknik. Ett annat argument för industripolitik rör samordningsproblem. Bolton och Farrell (1990) och Rob (1991) menar att statliga åtgärder kan möjliggöra eller påskynda inträdet i strategiska sektorer där de initiala fasta kostnaderna är höga. För att lösa sådana problem kan EU subventionera den första aktören, i syfte att få andra företag att följa efter. Vidare lyfter exempelvis Andersson, Bauer och Åhman (2024) fram att industripolitik kan bidra till strukturomvandling och möjliggöra näringslivets omställning genom att reformera existerande strukturer. Ur detta perspektiv motiveras inte industripolitik av ett marknadsmisslyckande, utan av att en önskad industriutveckling alls ska kunna genomföras.

---

<sup>31</sup> Studien visar att finansieringen ökade förädlingsvärdet i tillverkningsindustrin, den lokala sysselsättningen och kapitalackumuleringen i rymdrelaterade sektorer.

<sup>32</sup> USA:s Office of Scientific Research and Development (OSRD) ledde en omfattande forskningsinsats för att utveckla teknik och medicinska behandlingar. I analysen lyfts att dessa både bidrog till att vinna kriget och till att förändra civilsamhället. Forskarna finner att flera aspekter fortsätter att vara relevanta, särskilt i kristider, men varnar samtidigt för svårigheter med att dra generella slutsatser baserade på andra världskriget.

Såväl nationalekonomisk teoribildning kring marknadsmisslyckanden som strukturomvandlingsperspektivet och historiska erfarenheter ger således industripolitik ett *raison d'être* i EU, förutsatt att den implementeras ”väl”. Det är dock oklart vad detta ”väl” innehåller: det beror på vilka åtgärderna är, hur de implementeras, vad de syftar till, inom vilka institutionella sammanhang de genomförs och vilka effekterna blir.

### Empiri om industripolitik

Den kanske viktigaste frågan idag – om industripolitik har goda effekter på grön omställning, och i så fall under vilka förhållanden – står obesvarad. Den empiriska analysen är ännu begränsad. Ett nytt working paper rörande estimerade effekter av USA:s IRA pekar på små effekter på tillväxt (upp till 1 procent) men mer effekt på energiomställning, bland annat genom minskande utsläpp (Voigts och Paret 2024). De understryker också att effekterna av IRA är oklar.

En särskild utmaning när det gäller orsaker och effekter av industripolitiska åtgärder är att det saknas korrekt och systematisk information om vilka insatser som pågår runt om i världen. Lane (2020, s. 34) konstaterar att det krävs mer forskning på området och att den som finns överskuggas av politiska uttalanden och åtgärder. Det gäller även EU. Det saknas offentligt redovisade mått där all industripolitik ingår och det är också svårt att fastställa effekter av industripolitiska åtgärder.

Politiska ingripanden är inte slumpmässiga och de riktar in sig på *vissa* branscher av flera olika skäl – ekonomiska och politiska såväl som administrativa – som inte kan observeras med någon större precision. Flera av de genomförda uträkningarna undersöker dessutom främst lands- eller områdesspecifika ekonomiska effekter av en enskild åtgärd. Hur ska man då mäta effekterna när en politik som syftar till att stärka produktivitet och grön omställning har en global påverkan?

Att beräkna effekter av industripolitik på makronivå i EU kräver insamling av bättre data i ett större antal länder; generellt saknas dock enhetliga definitioner kring vilka åtgärder som ska inkluderas och dessutom är transparensen kring industripolitik låg. För att relatera till diskussionen ovan är det inte säkert att Arbetsförmedlingens insatser för att rekrytera arbetskraft till Skellefteå ryms i något industripolitiskt mått, varken i Sverige eller i EU.

Svårigheterna att mäta och definiera industripolitik har i både EU och den globala kontexten lett till nykomponerade data för att främja framtida analyser. Evenett et al. (2024) har utvecklat den så kallade NIPO-databasen för insamling av internationella data (än så länge bara för år 2023). Syftet med datainsamlingen är att förbättra transparensen vad gäller industripolitik och att på sikt bidra till empiriska utvärderingar av politikens effekter – både för de länder som infört reglerna och för dem som påverkas genom gränsöverskridande spridningseffekter. Förhoppningen är att det i slutändan kan informera regeringarna och EU om de

ska driva industripolitik och i så fall hur. NIPO-databasen visar att den senaste tidens våg av industripolitiska aktiviteter främst drivs av avancerade ekonomier, och att subventioner är det vanligaste instrumentet. Strategisk konkurrenskraft dominerar som motiv, men andra mål – som klimatförändringar och säkerhet – är på uppgång.

Kvantitativa beräkningar pekar på att nya åtgärder korrelerar med tidigare åtgärder – införda av andra regeringar i samma sektorer – vilket bekräftar den ovan nämnda industripolitiska ”smittoeffekten”. Resultaten pekar på att politiska krafter, som lobbyverksamhet och val, är viktiga bestämningsfaktorer för den förda industripolitiken. Eftersom data enbart rör år 2023 är det ännu inte möjligt att kartlägga effekter i någon större uträkning.

Juhász et al. (2022) har extraherat data från Global Trade Alert och sammanställt industripolitiska data för åren 2009–2020.<sup>33</sup> Analysen visar att industripolitiken

- är viktig, inte minst som den tar upp 25 procent av handelspolitiken i databasen
- ökar och har fördubblats sedan 2010-talet
- till största del består av exportrelaterade subventioner riktade mot enskilda företag
- korrelerar positivt med länders inkomst
- i stor utsträckning riktas mot sektorer som redan har en komparativ fördel i den internationella handeln.

Juhász et al. (2024) menar att forskningen bör röra sig bort från politiska instrument som lätt kan mätas (såsom tullar och tariffer) till andra åtgärder som kan vara svårare att kvantifiera, men som återspeglar faktisk praxis. Exempel på detta är lokala åtgärder som indirekt gynnar ett särskilt företag. De påpekar också att det institutionella sammanhanget är oerhört viktigt. Även Juhász, Lane och Rodrik (2023, s. 28) visar att effekter av industripolitik i stor utsträckning beror på institutionella faktorer:

The emerging research, while incomplete, is clarifying where and when policies worked and their mechanisms. Importantly, this work is highlighting the institutional contingencies of success and failure.

---

<sup>33</sup> För mer information om hur texterna från Global Trade Alert har extraherats och kategoriserats hänvisas till den refererade artikeln.

## Industripolitiken i EU

Artikel 173 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) utgör den rättsliga grunden för EU:s industripolitik. Artikel 173 reglerar EU:s uppgift att samordna medlemsstaternas industripolitik med hjälp av olika instrument.<sup>34</sup> Enligt artikeln är EU:s ingripande begränsat till att stödja åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och utesluter harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Industripolitiken i EU ska stödja och stärka konkurrenskraften, och därför förbjuder fördraget statsstöd i medlemsstaterna – om det inte är motiverat av skäl som rör den allmänna ekonomiska utvecklingen (artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget). För att se till att förbudet respekteras och att undantagen tillämpas lika i hela EU har Europeiska kommissionen ansvaret för att se till att statliga stöd följer EU:s regler.

Under 1990-talet och början av 2000-talet var industripolitiken horisontell i EU. EU:s roll var att säkerställa ramvillkoren samt att stimulera FoU och innovation. Den stora recessionen 2008 markerade emellertid början på en industripolitisk förnyelse i hela Europa. År 2012 publicerade Europeiska kommissionen ett nytt meddelande om industripolitiken, *En starkare europeisk industri för tillväxt och ekonomisk återhämtning* (Europeiska kommissionen 2012).

Sedan 2014 har EU haft möjlighet att bevilja sina medlemsländer undantag från reglerna om statligt stöd om flera av dem gemensamt vill stödja investeringar och innovation i projekt som anses ha ett gemensamt europeiskt intresse: *EU:s strategi för viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI)*. Detta verktyg förstärktes 2021 genom att medlemsländerna fick möjlighet att använda medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) för att stödja IPCEI.<sup>35</sup>

År 2019 antogs EU:s flaggskeppsprogram *Den gröna given* i syfte att sträva efter klimatneutralitet och bemöta växande internationella spänningar. I samband med pandemin blev frågan om *strategisk autonomi* alltmer framträdande i Europas industripolitiska debatt.<sup>36</sup> (Ekonomisk säkerhet och ”de-risking” diskuteras i nästa kapitel.)

---

<sup>34</sup> Såsom fastställande av riktlinjer och indikatorer, utbyte av bästa praxis, regelbunden övervakning och utvärdering.

<sup>35</sup> Den ursprungliga rättsliga ramen för deras verksamhet härrör från 2014 (Europeiska kommissionen 2014), men ändrades 2021 (Europeiska kommissionen 2021) på grund av många tolkningstvister och betydande administrativa bördor som ledde till förseningar i Europeiska kommissionens godkännande av dessa initiativ.

<sup>36</sup> Den europeiska gröna given lanserades 2019 och består av ett paket med politiska initiativ som ska leda EU in på vägen mot en grön omställning, med det slutgiltiga målet att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Andra exempel är akten om kritiska råvaror, åtgärder relaterade till krissituationer på den inre marknaden och till resiliensen på den inre marknaden (*internal market emergency and resilience act* (IMERA)) och stöd till små och medelstora företag. Ytterligare åtgärder beskrivs längre fram i rapporten samt på kommissionens hemsida.

Med tanke på EU:s tröga rörlighet finns det dock anledning att fundera över såväl institutionella förutsättningar som implementeringsmöjligheter i unionen. Draghirapporten (2024, s. 8) fångar detta i en mening:

Decisions are typically made issue-by-issue with multiple veto players along the way.

Å andra sidan kan lösningar som innebär att enskilda länder stödjer nationella industrier vara en ineffektiv lösning för att stärka tillväxt och grön omställning i EU då rikare länder generellt ger mer statsstöd. Det innebär att det främst är industrier i länder med bättre ekonomi som får stöd, vilket kan leda till konkurrensnedvridning på inre marknaden. Även om EU-stöd kan leda till korruption och ineffektivitet är enskilda medlemsstater inte heller immuna mot sådant.

Draghirapporten förordar därför stora *gemensamma* satsningar på industripolitik i EU. Investeringar föreslås i europeiska kollektiva nyttigheter, till exempel banbrytande innovation, försvarsupphandling och/eller gränsöverskridande elnät. Det här är något som kommissionen (2025a) tydligt har tagit fasta på i sitt meddelande *Konkurrenskraftskompassen*, där det meddelas att kommissionen kommer att föreslå en gemensam *Competitiveness Coordination Tool* med en tillhörande fond.

Trots oklara empiriska effekter framförs med andra ord industripolitiken som en lösning på EU:s produktivhetsproblem. Det är sannolikt att industripolitiken tilltar i unionen, av flera skäl.

1. USA och Kina har fört en mer offensiv industripolitik – även om de i övrigt har helt olika ekonomiska system.
2. Produktiviteten och innovationskraften i EU har avtagit.
3. Det går trögt för den gröna omställningen.
4. Industripolitiken verkar smitta av sig. Ett aktuellt exempel på ogynnsamma spiraler är att Kina nu undersöker hur importen av mejeriprodukter från EU kan reduceras, som ett svar på EU:s nyligen införda tullar på kinesiska elbilar.

Överlag framförs åsikten att EU:s industripolitik bör vara mer enhetlig för att öka produktivitet och grön omställning på ett mer effektivt sätt. Nedan listas kort tre forskargrupperns förslag till möjliga vägar framåt. Den första, Criscuolo et al. (2022), utgår från en mer generell sammanfattning av tidigare studier och konstaterar följande:

- Välutformade skatteavdrag (vilket emellertid inte är tillgängligt som EU-verktyg) och subventioner för FoU kan vara effektiva för att stimulera innovationer.
- Riktade bidrag och subventioner är sällan effektiva.
- Ramvillkor som formar företagsklimatet, särskilt konkurrens- och handelspolitiken, är avgörande för att främja produktivitet.

Den andra, Veugelers et al. (2024), ställer sig positiv till att EU gemensamt förstärker industripolitiken för att främja den gröna omställningen. De kritiserar starkt den fragmenterade och komplexa situation som råder i EU i dag och föreslår följande:

- Inför ett samordnande och styrande EU-organ som är politiskt oberoende och har tydliga, realistiska milstolpar och mål.
- Förnya stödet på EU-nivå för att underlätta samarbete mellan offentliga institutioner, den privata sektorn och civilsamhället.
- Inför nya stödprogram på EU-nivå för grön innovation.
- Skapa bättre förutsättningar för privata investeringar (se vidare avsnittet nedan om kapitalmarknadsunionen).
- Fokusera på att höja arbetskraftens kompetens, då hastigheten i den gröna omställningen är positivt korrelerad med kvalificerad arbetskraft.

Avslutningsvis visar den tredje, Aghion et al. (2015), att industristöd fungerar bäst när de ges allmänt och till branscher och sektorer med en fungerande konkurrens.

Sammanfattningsvis är det oerhört viktigt med tydlig, konsekvent och långsiktig politik. Fluktuationer i den gröna politiken ger färre investeringar, eftersom det leder till både högre osäkerhet och större risker. EU:s budgetcykler är å ena sidan relativt långa, vilket verkar stabiliserande, men de är å andra sidan i huvudsak fokuserade på jordbruks- och regionalpolitik. I samband med flera kriser – eurokris, migrationskris, pandemi- och energikriser – har EU:s finanser utvecklats till en svåröverskådlig ”galax av fonder”. EU:s utmaning är med andra ord inte främst korta tidshorisonter, utan att systemet är fragmentiserat med ofta historiskt betingade insatser på såväl lokal, regional och nationell nivå som på unionsnivå.

### 3.2 Ekonomisk säkerhet

Ett närliggande område till industripolitiken är det som benämns ekonomisk säkerhet. Syftet med ekonomisk säkerhet är att skydda produktion och leveranskedjor inom specifika områden för att undvika beroenden av få eller enskilda internationella aktörer. Den geopolitiska och ekonomiska utvecklingen, inklusive Rysslands invasion av Ukraina och pandemin, har väckt oro för att EU är alltför exponerat mot länder som kan utnyttja de beroenden som har uppstått till deras fördel. Både produktivitet och grön omställning kan drabbas om vissa varor plötsligt inte kan importeras och exporteras – eller blir mycket dyrare genom exempelvis handelsrelaterade åtgärder.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Hot mot den ekonomiska säkerheten kan komma från en rad olika källor, till exempel klimatrelaterade chocker eller naturkatastrofer. Här fokuserar vi på handelsrelaterade störningar. Som redan noterats ovan avstår vi också från att inkludera säkerhet i mer generella termer. Begreppet ekonomisk säkerhet är framväxande och det finns både bredare och smalare definitioner.



Ekonomisk säkerhet syftar därmed till att minska risken för framtida produktivitetstapp genom att satsa på inhemsk kontinuitet av varufflöden och kostnader. Skyddet kan röra beredskap för chocker och kriser men också mot att utländska regeringar (eller andra aktörer) avsiktligt försvårar eller sätter press genom handels- eller finansieringshinder. EU bör, enligt detta synsätt, undvika att bli alltför beroende av varor och delkomponenter producerade av enskilda länder utanför unionen, eller av export till ett enskilt land. Att stärka den ekonomiska säkerheten kan emellertid både påverka den gröna omställningen och bli en dyr historia.

Idén om att använda ekonomiska kopplingar för att uppnå politiska mål är på intet vis ny (se Mulder 2022). Sedan slutet av andra världskriget har direkta ekonomiska sanktioner använts främst av USA och dess allierade mot utvecklingsländer med tillväxtmarknader (Hufbauer et al. 2007).<sup>38</sup> Men även om sanktioner historiskt sett mest har använts av väst är de inte exklusiva för västvärlden. Att försvåra och stoppa handel kan fungera som påtryckningsmedel, särskilt om det handlar om varor producerade av monopol. Effekterna av ett leveransstopp beror på hur många länder det finns som säljer eller köper en vara, och om det är lätt eller svårt för aktörer i andra länder att starta upp produktion/utvinning.<sup>39</sup> Skälen till en ökad utsatthet för eventuella handelsstopp i EU är flera:

1. Den avancerade tekniken har gjort oss alltmer beroende av kritiska insatsvaror, som inte sällan produceras av enskilda eller ett fåtal länder, vilka därmed får ett slags monopolmakt.
2. EU:s industrier importerar allt fler intermediära produkter – det vill säga varor som kan användas som både färdig vara och råmaterial i en annan vara – från länder med auktoritära politiska system. Intermediära produkter är ofta mer specialiserade och differentierade, vilket begränsar deras utbytbarhet vid eventuella handelsstopp. De utgör således en ny typ av risk (Le Mouel och Poitiers 2023).
3. EU:s medlemsstater är starkt exportberoende.

Vad gäller den tredje punkten har framför allt Kina blivit en allt viktigare marknad för västvärldens export (McCaffrey och Poitiers 2024). Adachi, Brown och Zenglein (2022) lyfter fram att Kina ofta begränsar handeln genom att rikta in sig på import av jordbruksvaror eller råvaror. Endast vid sällsynta tillfällen har man använt eller hotat att använda exportrestriktioner.

---

<sup>38</sup> Studien lyfter att ekonomiska sanktioner fortsätter att spela en viktig roll i utrikespolitik; författarna beskriver och granskar 170 fall av tidigare ekonomiska sanktioner.

<sup>39</sup> En ekonomi kan ha monopolmakt av flera skäl. För det första kanske en naturresurs bara finns i ett fåtal länder, vilket ger dem effektiv kontroll över vart tillgången går. För det andra kan flaskhalsar i infrastrukturen skapa monopolställning på segregerade marknader. För det tredje kan stordriftsfördelar eller industripolitik leda till dominans på vissa marknader, som i fallet med Kina inom solpanelindustrin. För det fjärde kan avancerad teknisk kapacitet ge monopolmakt (McCaffrey och Poitiers 2024).

Trots alla diskussioner om ekonomisk säkerhet har EU:s beroende av just Kina snarare ökat än minskat: 98 procent av sällsynta jordartsmetaller och 90 procent av EU:s solpaneler kommer från Kina. Det handlar alltså med andra ord om varor som främjar grön omställning, vilka är avgörande för klimatmålen. Men även totalt sett är Kina en viktig handelspartner för EU: år 2023 var Kina den största partnern för EU:s import av varor (20,5 procent av den totala importen från länder utanför EU) och den tredje största partnern för EU:s export av varor (8,8 procent av den totala exporten till länder utanför EU).

Oron för olika handelshinder gäller emellertid inte bara Kina: USA:s nuvarande politik visar att även nära allierade kan utnyttja sin marknadsmakt och kontroll över globaliseringens tekniska och finansiella infrastruktur (Gonzales Laya et al. 2024). Den nya amerikanska administrationen (Trump II) indikerar också att EU:s handelspolitiska bekymmer kan förvärras betydligt de närmaste åren.

EU:s strategi för ekonomisk säkerhet och riskminimering (*de-risking*) har särskilt operationaliserats genom de tre förordningarna om halvledare, nettonollindustri och råvaror av avgörande betydelse. Förordningarna syftar till att öka EU:s motståndskraft och konkurrenskraft, säkra tillgången till kritiska råvaror i EU samt stärka de europeiska industrier som tillverkar teknik som ska bidra till att uppnå nettonollutsläpp. Därutöver presenterade kommissionen i juni 2023 ett meddelande om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet. Syftet är att skapa en struktur för bedömning och hantering av risker för den ekonomiska säkerheten, samtidigt som man bevarar och ökar den ekonomiska dynamiken.<sup>40</sup> Utgångspunkten för strategin är att det finns en avvägning mellan att stärka den ekonomiska säkerheten och parallellt med detta säkerställa att produktiviteten och den gröna omställningen inte tar för stor skada.<sup>41</sup>

Även Draghirapporten (2024, s. 7) diskuterar målkonflikten mellan låga importkostnader och EU:s ”gröna” produktion:

The EU faces a possible trade-off. Increasing reliance on China may offer the cheapest and most efficient route to meeting our decarbonisation targets. But China’s state-sponsored competition also represents a threat to our productive clean tech and automotive industries.

---

<sup>40</sup> Meddelandet har en bred definition av ekonomisk säkerhet.

<sup>41</sup> Det förekommer en rad andra initiativ, ett annat exempel är STEP (den europeiska plattformen för strategisk teknik). STEP syftar bland annat till att minska EU:s strategiska beroende och stärka EU:s produktivitet på sikt (Europeiska rådet 2024a).

Att bygga upp kompletterande värdekedjor ökar diversifieringen och minskar risken för flaskhalsar och andra skeenden som härrör från att enbart förlita sig på import eller export från ett land.<sup>42</sup> Att undvika beroenden av enskilda aktörer kan emellertid bli dyrt. Weder di Maurio (2024) lyfter fram att kostnader för investeringar i ekonomisk säkerhet kan ses som ett slags försäkringsutgift för kommande import- och exportavbrott. För att försäkra sig på en rimlig nivå måste osäkerhet och risker vägas mot olika typer av kostnader, eftersom ökad protektionism kan bromsa både produktiviteten och den gröna omställningen. Exempelvis kritiserar Redeker (2024) nettonollförordningen för att skada EU:s konkurrenskraft samtidigt som den riskerar att vara ett uddlöst verktyg för grön omställning.

För att väga olika alternativ och deras kostnader mot varandra krävs en analys av hot, sårbarheter och möjliga åtgärder för att stärka den ekonomiska säkerheten. Det finns olika former av sårbarheter och hot, bland annat beroende på om de härrör från export eller import. Åtgärderna kan genomföras vid olika tidpunkter: ex ante, ex post eller övergripande. Se tabell 1 för exempel.

Det handlar således om att identifiera vilken typ av sårbarhet och möjliga hot det rör sig om – och att göra en bedömning av hur stor risken är att det inträffar. Om en åtgärd bedöms vara nödvändig bör beslut träffas kring vilken typ av åtgärd som är lämpligast för att minska påverkan på framtida produktivitet.<sup>43</sup>

För att bättre väga kostnader och risker mot varandra söker forskare också uppskatta hur dyra olika avbrutna leveranskedjor kan bli. Antalet varor som bara produceras i ett enda land är trots allt relativt få, eftersom det finns ofta flera alternativa leverantörer. Men avbrutna kedjor kan ändå få stora konsekvenser om de rör en särskilt kritisk vara; det kan vara både dyrt och omständligt att ställa om produktionen. Det kan röra sig om en livsavgörande medicin, kritiska insatsvaror i framställningen av andra varor – exempelvis sällsynta jordartsmetaller – eller, som noterades ovan, komplexa intermediära varor.

---

<sup>42</sup> Även företag bör ha incitament att undvika att bli beroende av en eller ett fåtal leverantörer eller kunder, särskilt när dessa är utsatta för stora risker. Mejean och Rousseaux (2024) lyfter fram att intresset för denna typ av försiktighet kanske inte är tillräckligt utbrett bland företagen för att de ska kunna ta hand om EU:s gemensamma ekonomiska säkerhetsintresse. Vidare har många företag inte den omfattande kunskap om varukedjor som krävs för att bedöma risker.

<sup>43</sup> Ytterligare ett instrument i EU:s nya arsenal för att stärka den ekonomiska säkerheten är inrättandet av ett ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar (FDI) på EU-nivå, vilket har skett parallellt med att nationella mekanismer för granskning av investeringar har förstärkts eller inrättats i EU:s medlemsländer. Från att endast åtta länder hade någon form av screening av investeringar vid finanskrisens utbrott 2008, har idag 26 medlemsländer ett system för screening av investeringar som redan är i kraft eller håller på att utarbetas. Se Bauerle Danzman och Meunier (2023) för mer information och analys.

**Tabell 1 Instrument för ekonomisk säkerhet vid olika hot**

	<i>Sårbarhet</i>	<i>Hot</i>	<i>Ex ante-instrument</i>	<i>Ex post-åtgärd</i>	<i>Övergripande åtgärder</i>
<b>Ekonomisk säkerhet</b>	<b>Hög export-koncentration</b>	<b>Riktade handels-embargon</b>	<b>Diversifiering</b> Frihandelsavtal (FTA/PTA) Sekundära instrument (ex. TTC:er, Global Gateway)	<b>Skräddarsy nationellt stöd</b> Ex. statsstöd  <b>Saknas:</b> EU-stöd	<b>Instrument mot tvång</b> Införa proportionerliga motåtgärder  <b>Rättsakten om krisituationer och resiliens på den inre marknaden</b> Tillsyn, lagerhållning, gemensam upphandling, handelspolitiska skyddsinstrument
	<b>Hög import-koncentration</b>	<b>Leverans-avbrott</b>	<b>Diversifiering</b> Frihandelsavtal Sekundära instrument  <b>Säkerställa lika konkurrensvillkor</b> Förordning om utländska subventioner Handelspolitiska skyddsinstrument		

Källa: McCaffrey och Poitiers (2024).

Det ska vidare understrykas att produktionsleden ofta är vanskliga att följa. Värdekedjor är ofta komplexa och därmed blir också kostnader och konsekvenser av avbrutna handelskedjor svåra att estimeras. Pisani-Ferry et al. (2024) lyfter fram att *tiden* för ett avbrott av en handelskedja är en viktig faktor: om en långsam riskminimering sker är detta långt mindre kostsamt än om det sker snabbt.

Vad gäller föreslagna åtgärder som syftar till ökad ekonomisk säkerhet och samtidig begränsning av efterföljande produktivitetstapp i EU påpekar bland andra Zettelmeyer (2024) att en fördjupad inre marknad kan stärka motståndskraften vid framtida avbrutna handelskedjor, utan att detta påverkar produktiviteten negativt. Bredare samordningar i EU kan skapa mer hållbara och kostnadseffektiva lösningar för ekonomisk säkerhet. Att däremot som enskilt land höja den ekonomiska säkerheten riskerar att bli dyrt, ineffektivt och kan på sikt minska både hållbarhet och produktivitet. Splittring i EU kan också vara något som främmande makt kan utnyttja för att försvaga EU:s motståndskraft (García-Herrero 2023).

Även här visar konkurrenskraftskompassen på tydlig inspiration från bland annat Draghirapporten. Flera förslag som rör både säkerhetspolitik och ekonomisk säkerhet kommer att presenteras i framtida plattformar, strategier och initiativ.

Följande åtgärder föreslås i Draghirapporten och av Zettelmayer (2024) samt McCaffrey och Poitiers (2024):

- Skapa en djupare förståelse för de olika risker som EU står inför framöver och som kan påverka grön tillväxt och produktivitet.
- Uppmärksamma den finansiella ekonomiska säkerhetens påverkan på framtida produktivitet.
- Förbättra diversifieringen av både export och import. Utveckla Global Gateway-området, exempelvis genom att investera i infrastruktur i norra Afrika för att ytterligare diversifiera den europeiska energiimporten. Skapa EU-gemensamma exportkreditinstitut för att hjälpa företag som är alltför beroende av en viss exportmarknad att skydda sig mot framtida handelshinder. Öka EU-samordningen av förmånliga handelsavtal och direktinvesteringar med resursrika länder.
- Bygg upp lager inom utvalda kritiska områden. Skapa industriella partnerskap för att säkra leveranskedjan för viktiga nyckelteknologier. Rikta blicken mot växande ekonomier såsom Indien. Genomför industripolitiska lösningar i de sektorer där riskerna motiverar ett ingripande. Hantera och begränsa följderna av eventuella chocker med hjälp av ex-post-åtgärder.
- Fördjupa EU:s inre marknad och lös ut frågorna gemensamt på unionsnivån.

### 3.3 Fördjupad inre marknad

EU:s inre marknad – den europeiska integrationens kronjuvel – lyfts ofta fram som en lösning på flera av de problem som redovisas i kapitel 2 och i avsnitten om industripolitik och ekonomisk säkerhet. Inre marknadens historia och ideologiska grund sträcker sig tillbaka till Romfördraget från 1957, men den skapades officiellt i sin nuvarande tappning 1992 och började implementeras 1993.<sup>44</sup> Syftet var att skapa genuint fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor (de fyra friheterna), för att genom ökad handel och konkurrens skapa ett högre välbefinnande inom unionen.

En lång rad hinder mot handel och rörlighet har gradvis undanröjts och medlemsstaternas lagstiftning har harmoniserats för att underlätta de fyra fria rörligheterna. Lagstiftningen inbegriper också konkurrensregler – för att motverka kartellbildning och företags utnyttjande av en dominant marknadsställning – samt statsstödsregler för att motverka oskäligen stöd till medlemsstaternas företag.

---

<sup>44</sup> Arbetet med att förvandla den gemensamma marknaden inleddes med Europeiska enhetsakten, som medförde fördragsändringar och som trädde i kraft 1986. Enligt enhetsakten skulle en inre marknad skapas över en sexårsperiod.

Det teoretiska och empiriska stödet för att handel och konkurrens leder till ökad produktivitet är gediget i den nationalekonomiska forskningslitteraturen. Skälen är flera:

- En rörlig arbetskraft kan vara där den gör mest nytta. Människor kan flytta till platser där de trivs, utbildas och utvecklas.
- Kapital kan slussas till företag där kapitalet gör störst nytta och exempelvis främjar teknisk utveckling.
- Företagen kan växa och bli större på en större marknad – och den ökade konkurrensen sänker kostnaderna – eftersom det möjliggör storskaliga investeringar och produktion.
- Olika länder i EU kan också producera de varor och tjänster de är mest lämpade för – så kallade komparativa fördelar – och frånvaron av tullar syftar till att medföra att de sedan lätt kan föras över medlemsstatsgränserna.<sup>45</sup>
- Styrkan i internationella handelsavtal ökar med ett lands (eller en unions) ekonomiska storlek. Det innebär att EU:s import och export från tredjeland borde kunna stärkas – eftersom EU är en stor och ekonomiskt mäktig aktör.<sup>46</sup>

Bland andra Felbermayr et al. (2022) bedömer att inre marknaden har bidragit mest av *samtliga* av unionens insatser för att öka välfärden i EU. Lehtimäki och Sondermann (2020) visar att inre marknaden har bidragit positivt till den ekonomiska tillväxten i EU:s medlemsstater, särskilt i de mindre länderna och i Spanien. Vad gäller svenska bedömningar visar Kommerskollegium (2015) i en forskningsgenomgång att inre marknaden har stor betydelse för medlemsstaternas tillväxt.

Trots att inre marknaden har varit en hörnsten i EU:s integration finns det fortsatta tekniska, juridiska och byråkratiska handelshinder. På vissa områden har EU nyligen också lanserat nya integrationsinitiativ. Samtidigt har EU-omfattande kriser förvärrat redan existerande regleringsutmaningar, till exempel utvecklingen av gemensamma standarder för att säkerställa interoperabilitet mellan underliggande infrastrukturer inom finans, IT, energinät och försvar (Ringa och Spendzharova 2022). Kriserna har också lett till en ökad fragmentering, främst i och med att statsstödsreglerna sattes på undantag i och med coronapandemin. Rikare länder har haft kapacitet att betala ut större mängder stöd sina företag, vilket snedvrider konkurrensen på inre marknaden.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Se exempelvis Mariniello et al. (2024) för ytterligare diskussion.

<sup>46</sup> Här finns det dock studier som pekar på att EU, trots sin storlek, kan ha svårare att förhandla eftersom det stora antalet medlemsländer leder till urvattnade kompromisser: Meunier (2005) menar att EU:s förhandlingsposition är en följd av långa förhandlingar och den slutliga förhandlingspositionen tenderar att representera den minsta gemensamma nämnaren mellan medlemsstaterna. Det leder inte med nödvändighet till en styrkeposition i förhandlingar.

<sup>47</sup> Di Carlo, Eisl och Zurstrassen (2024) visar på stora skillnader i medlemsstaternas företagsstöd och varnar för en allt större bidragskapplöpning om inte nuvarande stöd fasas ut och framtida stöd koordineras på EU-nivå.

Flera forskare betonar att ytterligare utveckling av inre marknaden krävs för att främja produktiviten i EU (exempelvis Pisani-Ferry et al. 2024). Under senare tid har också en fördjupning av inre marknaden setts som ett kostnadseffektivt sätt att öka den ekonomiska säkerheten i unionen. Pinkus et al. (2024, s. 24) uttrycker det på följande vis:

Because Europe consists of sovereign countries with no or limited direct federal resources, it is harder to fund projects irrespective of which country benefits from them, harder to cooperate on regulatory alignment, harder to maintain a level playing field for firms, and harder to coordinate public investment with cross-border spillovers. The results are higher trade barriers, lower access to growth finance, and also higher energy costs.

Inre marknaden har sedan tillkomsten förändrats och utvecklats. På vissa områden förs samtidigt samma argument och analyser fram år efter år. Exempelvis skrev den förre kommissionären och italienske premiärministern Mario Monti en rapport 2010 om hur inre marknaden bör stärkas ytterligare. Flera av förslagen i rapporten återfinns i den debatt som förs i dag, exempelvis att EU bör skapa en digital inre marknad, nyttja inre marknaden för att stödja grön tillväxt samt utveckla potentialen för gränsöverskridande tjänster. I Montis rapport lyfts också att det är centralt att säkerställa geografisk arbetskraftsrörlighet, trygga en effektiv inre marknadsreglering och stärka potentialen för en aktiv industripolitik baserad på sund konkurrens och en politik för statliga stöd.

Vandermeeren (2022) menar att de hinder som ännu kvarstår på inre marknaden verkar vara bestående, exempelvis regleringar och administrativa bördor, begränsad tillgång till insatsvaror samt brist på kvalificerad arbetskraft och låg arbetskraftsrörlighet. Hela 60 procent av de hinder inom tjänsteområdet som rapporterades 2022 var av samma typ som de som rapporterades 2002. Även om många av dessa är relaterade till nationell lagstiftning och administrativ praxis, finns det en roll för EU:s politik att underlätta undanröjandet av rättsliga och administrativa hinder.

Lettrarapporten återanvänder flera av Montis synpunkter och förslag om hur inre marknaden ska stärkas i syfte att främja produktiviten i EU. I stora drag lyfts ökad integrering, harmonisering och förenklade regelverk för att EU ska kunna ta mer plats på den globala arenan. Att ha 27 olika lösningar inom exempelvis energi-, telekom- och kapitalmarknader anges hämma tillväxten och medföra att stora, mer enhetliga nationer som Kina och USA får bättre förutsättningar att växa än EU. I flera förslag återkommer rapporten till just detta: gemensamma lösningar för stordriftsfördelar, transparens och minskad byråkrati kan förbättra produktiviten och ge bättre förutsättningar för grön omställning. Samtidigt måste ett gemensamt regelverk både implementeras och *accepteras* för att få effekt.

Lettarapporten föreslår att inre marknaden utvecklas på flera områden men lyfter särskilt fram tre sektorer: finans-, telekommunikations- och energimarknader.<sup>48</sup> Letta menar att bristen på integration inom just dessa tre områden är en viktig orsak till Europas sjunkande produktivitet: dessa marknader måste få en genuint europeisk dimension och överskrida de nationella gränser som för närvarande försvårar konkurrensen med amerikanska, kinesiska (eller indiska) konglomerat.

Även Demertzis, Sapir och Zettelmeyer (2024) menar att en gemensam energimarknad kan vara en startpunkt för ökad inre marknadsintegration. De understryker att en energiunion vore en relativt okomplicerad start, där fördelarna med ökat samarbete snabbt blir synliga. Det skulle i sin tur kunna inspirera till flera gemensamma åtgärder.<sup>49</sup> Energipriserna är, som vi redan har noterat, relativt höga i EU, vilket fördyrar produktionen och påverkar produktiviteten negativt.

Draghirapporten lägger också stort fokus på EU:s energipriser och även här ses energisektorn som en avgörande brist vad gäller produktiviteten i EU. Draghi menar vidare att utfasningen av fossila bränslen i EU kan bidra till att kraftproduktionen övergår till säkra, billiga och rena energikällor. Utan en plan för att överföra fördelarna med minskade koldioxidutsläpp till slutanvändarna kommer energipriserna även fortsättningsvis att vara en hämsko för tillväxten. I den långa rapporten finns flera detaljerade förslag om hur både gas- och elmarknaderna kan förbättras. Draghirapporten (2024, s. 17) understryker att den inre marknaden är av största vikt för att utveckla marknader, trygga varukedjorna och stärka både investeringar och efterfrågan:

The Single Market is critical ... for creating a deep and diversified common energy market, an integrated multimodal transport market and strong demand for decarbonisation solutions; for negotiating preferential trade deals and building more resilient supply chains; for mobilising greater volumes of private finance; and as a result, for unlocking higher domestic demand and investment.

I Lettarapporten anges vidare att *inre marknadsregelverket* utgör ett hinder för produktiviteten. Enligt rapporten bör därför en centraliserad EU-myndighet ges ansvaret att garantera regelenhetlighet, medan frågor som på grund av sin storlek eller relevans fortfarande är nationella bör hanteras av oberoende nationella

---

<sup>48</sup> EU såg risken för fragmentering av EU:s digitala inre marknad och antog därför förordningen om digitala marknader (DMA) i september 2022. Här pekar dock forskare på att effekten av akten blir mer – inte mindre – fragmenterade marknader (Bauer 2023).

<sup>49</sup> Här kan det vara intressant att notera att Frankrike har lyckats bygga upp en koalition av medlemsstater kring idén att kärnkraft är ett sätt att samtidigt säkerställa energisuveränitet och minskade koldioxidutsläpp samt stimulera ekonomin. Två möten 2023 ledde till att ett dokument undertecknades gemensamt av Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Finland, Frankrike, Ungern, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige, Storbritannien (gäst) och Italien (observatör).



myndigheter inom en EU-gemensam ram.<sup>50</sup> Otydliga regler tillsammans med skillnader i nationellt genomförande och efterlevnad har en negativ inverkan på handeln inom EU och minskar företagens förmåga att förnya sig, locka till sig investeringar och expandera utanför de egna medlemsstaternas gränser.

Även Bauer (2023, s. 2) pekar i samma riktning och menar att EU:s underpresterar på grund av en rättsligt fragmenterad inre marknad, där politik styrs av nationella ekonomiska intressen, vilken hämmar tillväxt och innovation:

Recent policies for technologies and digital business models, which are key sources of cross-industry competitiveness, created new layers of regulation and legal uncertainty in EU and Member State law. Overall, EU policies have not significantly helped European companies, large and small, to do business in another Member State or use advanced technology-enabled services ... With the DMA, the EU introduced legislation with serious ambiguities in objectives, concepts, and rules, and explicitly allows national Member States to regulate competition at their own discretion.

Konjunkturrådet (2024) menar också att koordinationsproblem mellan olika politiska institutioner och myndigheter är en hämsko för produktivitet. Detsamma gäller Produktivitetskommissionen (2024) som bland annat skriver att reglers *samlade* effekter måste beaktas, främst genom bättre samhällsekonomiska analyser, innan regler beslutas.<sup>51</sup>

Därutöver lyfter Lettarapporten, liksom tidigare Montirapporten, att tjänstehandeln inom EU stöter på hinder, vilka bör undanröjas för att inre marknaden ska fungera väl. Även Vandermeeren (2022) pekar på att ytterligare integration inom tjänsteområdet har stor potential och Di Ubaldo och Siedschlag (2018) menar att undanröjande av regleringshinder på både EU- och medlemsstatsnivå skulle möjliggöra såväl integrering som resursfördelning vad gäller tjänster.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Enligt Letta bör EU:s institutioner prioritera förordningar framför direktiv vid utformningen av bindande regler för den inre marknaden – då de förra är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. När användningen av direktiv är oundviklig eller att föredra, är det nödvändigt att medlemsstaterna visar större disciplin. Det bör också finnas en systematisk preferens för att använda den rättsliga grunden för den inre marknaden, särskilt artikel 114 i fördraget. Denna bestämmelse stöder harmonisering, vilket är avgörande för att upprätthålla enhetlighet i medlemsstaterna.

<sup>51</sup> I sammanhanget är det värt att notera att de tre ovan nämnda förordningarna om halvledare, nettonollindustrin och kritiska råmaterial, inte föregicks av konsekvensanalyser. Kommissionens motivering var att det helt enkelt var för bråttom att få ut lagstiftningen, vilket är uppseendeväckande i sig och inte borgar för hög kvalitet på lagstiftningen.

<sup>52</sup> Se Europeiska kommissionen (2023b) för exempel på åtgärder som pågår för att underlätta rörligheten för tjänster. Det handlar bland annat om språkbarriärer, erkännande av kvalifikationer, med mera. Kommissionen driver (december 2024) 24 ärenden mot flera medlemsstater för överträdelse av lagstiftning som rör tjänster, bland annat rörande hinder för fastighetsmäklares verksamhet. Kommissionen har också beslutat att inleda ett överträdelseförfarande mot Spanien för att landet inte har säkerställt ett öppet och opartiskt urvalsförfarande för beviljande av koncessioner som rör kustområden.

Konkurrenskraftskompassen fokuserar tydligt på förenklingar av regelverk och menar att åtgärder för att uppnå detta måste genomföras på alla nivåer i EU. Därutöver föreslås en horisontell inre marknadsstrategi (*Horisontal Single Market Strategy*) för att reducera de barriärer som fortsatt existerar på den inre marknaden. Kommissionen (2025a) har också helt nyligen presenterat ett meddelande där visionerna på området beskrivs. Det finns med andra ord tydliga ambitioner om förenklade regelverk i EU.

Flera forskare och utredningar pekar åt samma håll. Bland andra Poitiers et al. (2024) och Letta (2024) föreslår följande:

- Skapa ett program för inre marknaden 2.0 (SMP 2.0) för att prioritera, utveckla och genomföra idéer för inre marknadsreformer.
- Utforma och anta ett lagstiftningspaket för att undanröja sektors-specifika regleringshinder för tjänster och handel.
- Utveckla och introducera mer tillsyn, analys och utvärdering för evidensbaserad politik, identifiera de mest kritiska flaskhalsarna och åtgärderna.
- Se över regelverken och implementeringen av dem samt identifiera var olika lagstiftningsnivåer och regelverk krockar med varandra.
- Utveckla särskilt en inre marknad för finans-, telekommunikations- och energimarknaderna. Att just dessa är nationella hindrar uppkomsten av större företag som kan satsa på investeringar i produktivitetshöjande åtgärder. Om dessa tre områden harmoniseras kan fler områden följa efter.
- Lettarapporten föreslår att det inrättas en ”femte frihet”: det handlar mer specifikt om att stärka forskning, innovation och utbildning på inre marknaden. Denna femte frihet föreslås tillhöra inre marknadens bas, likt de fyra övriga friheterna.

Samtidigt är det uppenbart att länderna vill samverka i olika utsträckning på skilda områden. Det finns en rik litteratur som rör integration och integrationsmotstånd, och om hur kriser kan bana väg för ökad integration.<sup>53</sup>

### 3.4 Teknisk utveckling, innovationer, och forskning

Att forskning, innovationer och teknisk utveckling är nycklar till både grön omställning och ökad produktivitet står tämligen klart: de är förknippade med högre effektivitet, lägre kostnader och ökad produktionsstakt. RTDI (*Research, technological development and innovation policy*) anges vara centralt för ekonomisk tillväxt. Emellertid investerar EU relativt lite för att stärka FoU och innovationer (se figur 6 och figur 7 i kapitel 2) och studier visar att europeiska företag i genomsnitt både är mindre produktiva och mindre innovativa än sina

---

<sup>53</sup> För en genomgång av olika teorier och referenser, se exempelvis Hooghe och Marks (2019).

amerikanska motsvarigheter (Schnabel 2024). Draghirapporten (2024, s. 1) uttrycker det på följande sätt:

Technological change is accelerating rapidly. Europe largely missed out on the digital revolution led by the internet and the productivity gains it brought: in fact, the productivity gap between the EU and the US is largely explained by the tech sector.

Som nämndes i föregående avsnitt föreslår Lettarapporten en ny femte frihet för att stärka forskningen och innovationskraften i EU. I denna frihet ska bland annat forskning, innovation och utbildning ingå. Letta menar att en femte frihet på inre marknaden kan förstärka EU:s integrering av utbildning, forskning och innovation. Det ska exempelvis ske genom ett förbättrat och förenklat regelverk; tillgängliggörande av mer kapital – både privat och offentligt – för att stärka forskning och innovationer i ny hållbar teknik; effektivisering av de EU-organ som hanterar de medel som idag fördelas inom EU; samt förbättring av de strukturer som finns för privat sparande och investeringar, så att de i större utsträckning går till europeiska företag.

Det är vanligt att bedöma länders relativa innovationsframgångar med hjälp av utgifter för forskning och utveckling (FoU) och det resultat FoU får i form av antalet patent (se figur 5 i kapitel 2). Erixon, Guinea och du Roy (2024) visar att nya företag i USA uppnår en högre avkastning på FoU jämfört med företag inom EU, vilket tyder på att det inte räcker med att investera mer, utan att fler förändringar måste till.

### Framväxt av RTDI

Det är värt att notera att många av de utmaningar och förslag som nu förekommer har vuxit fram över tid. Flera är dessutom återkommande. EU:s politik för FoU har inkluderats i den europeiska lagstiftningen sedan starten och utvidgades på 1980-talet med ett europeiskt ramprogram för forskning. Men det var främst i början av 2000-talet som EU:s beslutsfattare på allvar betonade behovet av en stark samordning av nationella initiativ för att EU skulle kunna hävda sig gentemot ett mer dynamiskt USA och ett framväxande Asien, särskilt inom informations- och kommunikationsteknik, men även vad gällde teknik mer generellt (Bührer et al. 2024).

Lissabonstrategin (2000) identifierade brister i de offentliga investeringarna i FoU och man enades om att EU:s medlemsstater skulle öka sina totala FoU-utgifter. Samtidigt betonades idén om att effektivisera program på både europeisk och nationell nivå för att uppnå ett starkare fokus på starka, viktiga områden och nyckelteknologier. Det europeiska forskningsområdet (European Research Area, ERA) återfinns i artikel 179 i EUF-fördraget som även fastställer fri rörlighet för forskare, vetenskaplig kunskap och teknik. ERA skulle stödja de höjda ambitionerna och samtidigt skapa nödvändiga systemförutsättningar (Lindner, Edler och Daimer 2024). Under 2014 samlades merparten av EU:s

forskningsfinansiering inom ramen för Horisont 2020, som omfattade perioden 2014–2020 och syftade till att säkerställa EU:s globala konkurrenskraft.

År 2021 inleddes EU:s efterföljande finansieringsprogram för forskning och utveckling, Horisont Europa. Samtidigt har EU och andra ledande ekonomier förbundit sig att öka de offentliga FoU-utgifterna. Det råder dock fortsatt betydande skillnader mellan olika medlemsstater när det gäller kapacitet (såsom investeringsnivåer) och förmåga (exempelvis snabbhet i uppdateringen av policyer och relevanta organisationer) inom innovation (Kattel 2024). Det finns också andra EU-initiativ, se tabell 2 (se även Pinkus et al. 2024).

Pinkus et al. (2024) pekar ut två övergripande problem med EU:s innovationsprogram: dels svagt risktagande, dels svag styrning. Författarna vill åtgärda problemen genom att exempelvis inrätta en självständig myndighet som hanterar alla medel – och tar en del av riskerna. Draghi (2024) menar vidare att de budgetfinansierade programmen är utspridda på alltför många områden och att de är både komplexa och byråkratiska. Programmen leds också mestadels av EU-tjänstemän, snarare än av forskare och innovationsexperter. Kattel (2024) är inne på samma spår när han påpekar att det saknas fokus på nya organisatoriska åtgärder och att det bör utvecklas en bättre överblick över befintliga åtgärder.

I flera sammanhang lyfts Europeiska innovationsrådet (EIC) fram. EIC har inrättats inom ramen för Horisont Europa och syftar till att stödja innovationer från tidig forskning till konceptprövning, tekniköverföring samt finansiering och tillväxt av nystartade små och medelstora företag. Fuest et al. (2024) menar att EU:s ansöknings- och urvalsprocesser vid Europeiska innovationsrådet (EIC) är stelbenta, saknar tillräcklig vetenskaplig kompetens och omfattas av ett komplicerat regelverk.

Kattel (2024) lyfter ett annat problem med Horisont Europa. Programmet präglas av långsiktig planering och fleråriga policycykler som lång tid i förväg formulerar prioriterade områden och specifika program samt bestämmer vart utgifterna ska gå. Utrymmet för att skifta politik, fokus och finansieringsmål är begränsat under dessa cykler. Det undergräver möjligheten till snabbt erfarenhetsbaserat lärande av genomförandet, eftersom läroprocessen ofta sker (om den sker) först i slutet av en cykel.

Kattel menar vidare att policyutvärderingarna ofta är föråldrade när de väl kommer (om de kommer). Å ena sidan uppmuntrar Europeiska kommissionen till experimentella metoder, men framstegen hindras av byråkratisk tröghet i administrationen av EU-finansiering på medlemsstatsnivå. Å andra sidan bedrivs ett stort antal pilotprojekt på lokal nivå, men samordning saknas för att omvandla framgångsrika sådana till bredare förändring. Den bristande samordningen innebär att många lovande idéer inte kan spridas efter avslutat pilotprojekt, eller så implementeras de av myndigheter som saknar kapacitet för iterativ policyutformning och snabb inläring.

Erixon, Guinea och du Roy (2024) menar att europeiska beslutsfattare bör utforma en omfattande strategi för snabbare produktivitetstillväxt. Det första steget är att öka FoU-utgifterna, med målet att FoU-investeringar ska nå 4–5 procent av BNP fram till 2040. Därefter menar de att EU bör prioritera

**Tabell 2 EU:s finansiering av forskning och innovation**

<b>EU-program och aktörer inom ramen för EU:s budget</b>	
<i>Horisont Europa</i>	EU:s viktigaste finansieringsprogram för forskning och innovation. Budgeten 2021–27 är 95,5 miljarder euro och finansierar medlemsstaters forskningsarbeten. Fokus på tillväxt samt gröna och digitala mål.
<i>Europeiska forskningsrådet</i>	Bidrag till spetsforskning. Del av Horisont Europa.
<i>Europeiska innovationsrådet (EIC)</i>	Främjar företags växande och expansion utanför EU. Del av Horisont Europa.
<i>Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT)</i>	Stöder utvecklingen av paneuropeiska partnerskap mellan företag, forskningslaboratorier och universitet.
<i>EU4Health</i>	Programmet och dess utlysningar syftar till att stärka de europeiska hälso- och sjukvårdssystemen och bidra till ett friskare Europa.
<i>Sammanhållningsfonden</i>	Ger stöd till medlemsstater med BNI per capita under 90 % av EU-genomsnittet.
<i>Programmet för miljö och klimatpolitik, LIFE</i>	Programmet finansierar projekt inom EU. Syftet är att accelerera genomförandet av europeisk eller nationell miljö- och klimatlagstiftning.
<i>Europeiska regionalfonden (ERDF)</i>	Främjar ekonomisk och social sammanhållning. Investeringarna fokuserar bland annat på innovation.
<i>Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESIF)</i>	Innehåller fem olika fonder som samarbetar för att stödja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.
<i>Europeiska kol- och stålforskningsfonden (RFCS)</i>	Fonden finansierar anslag till forsknings- och innovationsprojekt inom kol- och stålsektorn.
<i>Innovationsfonden (finansieras av EU:s utsläppshandelsystem, EU ETS)</i>	Innehåller cirka 40 miljarder euro för perioden 2020–2030. Ett program för innovativ teknik med låga koldioxidutsläpp och ett av EU:s industripolitiska verktyg framöver. <ul style="list-style-type: none"> <li>– Europeiska byrån för klimat, infrastruktur och miljö är genomförandeorgan.</li> <li>– Europeiska investeringsbanken (EIB) tillhandahåller och förvaltar projektutvecklingsstöd samt förvaltar fondens intäkter.</li> <li>– The EU Breakthrough Energy Catalyst Partnership. Det finansieras också av Horisont Europa och Breakthrough Energy Catalyst.</li> </ul>
<b>Andra typer av finansiering</b>	
<i>Viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI) och allianser</i>	Syftar till att etablera offentlig-privata partnerskap och gränsöverskridande värdekedjor i EU inom teknik av betydelse för exempelvis tillväxt och grön omställning. Medlemsstaterna initierar och medfinansierar dem tillsammans med privata investerare. Fokuserar på forskning och innovation, bland annat olika värdekedjor (såsom batterier, vätgas och hälsa).

Källa: McCaffrey och Poitiers (2024).

investeringar i immateriella tillgångar och bygga ut den digitala infrastrukturen som grund för framtida tillväxt.

Den övergripande idén i ovanstående resonemang är att innovationer är en kollektiv nytthet och därför bör åtnjuta offentligt stöd. Som en kontrast till denna utgångspunkt lyfter Karlson, Sandström och Wennberg (2020) i stället fram att de centrala mekanismerna för att skapa och sprida innovationer är välfungerande marknader, fritt marknadstillträde, konkurrens mellan företag samt oberoende entreprenörskap. De menar att det saknas entydigt empiriskt stöd för att aktiv innovationspolitik har varit framgångsrik, bland annat eftersom den inte tar hänsyn till informations- och incitamentsproblem.<sup>54</sup> De menar vidare att ett fokus på kunskapsskapande genom offentligt finansierad FoU bortser från mekanismerna för spridning och skapande av innovationer genom kommersiella marknader. Vad gäller övergången från innovation till produkt lyfter författarna i stället särskilt fram riskkapitalbranschen, som bättre kan identifiera innovationer och matcha dem med de resurser som behövs för att finansiera steget från innovation till produktivitet (se nästa avsnitt om kapitalmarknadsunionen).

Frågan om EU-gemensam innovationspolitik är inte okontroversiell. Letta- och Draghirapporterna förordar tydligt mer EU-gemensamma pengar för att genom en aktiv industripolitik stärka innovationskraften och den tekniska utvecklingen. De menar båda att en stark europeisk teknisk infrastruktur kräver en förändring av styrningen och att det är absolut nödvändigt att genomföra europeiska strategier som kännetecknas av en *centraliserad* samordning, vilka i sin tur förväntas dra till sig betydande privata investeringar.

EU:s olika finansiella stöd och program kan dock, oavsett inställning till industripolitik, bara nå en bit vad gäller kapital och investeringar. En nyckelfråga vad gäller innovationer, teknisk utveckling och forskning är de privata investeringarna. Med tanke på att det är bråttom att främja innovationer för grön omställning kan det vara ett bra steg på vägen att tillhandahålla och effektivisera de offentliga stöden. För att få ytterligare fart krävs emellertid stora privata investeringar. Här finns i både Letta- och Draghirapporterna en stark betoning på att utveckla kapitalmarknadsunionen och dess potentiella kraft som en sparande- och investeringsunion.

## Teknik och regelverk

Det framgår vidare av aktuell forskning att EU:s regelverk vad gäller innovation och teknik är omfattande, motsägande och överlappande. Zenner et al. (2024) går igenom hela lagstiftningen och drar slutsatsen att det är helt avgörande att EU:s institutioner åstadkommer en bättre och mer enhetlig lagstiftning, särskilt på teknikområdet. De anser också att det krävs en mer centraliserad tillämpning för

---

<sup>54</sup> Överlag verkar resultaten skilja sig åt beroende på vilken metod som används, vilken sektor och region som subventioneras och hur subventionerna fördelas (Colombo, Grilli och Murtinu 2011).

att på ett effektivt sätt genomföra det stora antalet digitala lagar som krävs framöver, bland annat genom att bilda en ny EU-myndighet för digital tillämpning.

Även Poitiers et al. (2024) pekar på att fler förändringar behövs: de menar att *ex post*-utvärderingar (erfarenhetsbaserat lärande) bör utföras av en oberoende myndighet, till exempel Europeiska revisionsrätten, som på så vis skulle kunna få sitt mandat utvidgat. Regelverken bör i långt större utsträckning genomgå konsekvensanalyser *ex ante* och baseras på evidensbaserade effekter.

Letterapporten lyfter också fram den teknikintensiva telekommarknaden och regelverk på nationell nivå (se även diskussionen ovan). Han menar att fragmenteringen av regler och branscher i olika medlemsstater hindrar slutförandet av inre marknaden för elektronisk kommunikation. Trots en befintlig förordning om den inre marknaden för telekom, omfattar EU fortfarande 27 nationella marknader för elektronisk kommunikation. Fragmenteringen hindrar de paneuropeiska operatörerna från att växa, vilket begränsar deras möjligheter att investera, förnya sig och konkurrera med sina globala motsvarigheter. Den europeiska marknaden innehåller mer än 100 operatörer och det är, enligt Letterapporten, direkt skadligt för ett teknikskifte mot avancerade nät som kräver stora investeringar. Även Draghirapporten (2024, s. 68) ser EU:s regelverk som ett generellt hinder för produktiviteten:

The regulatory burden on European companies is high and continues to grow, but the EU lacks a common methodology to assess it.

Vi ser alltså att enigheten kring vad som kan och bör göras för att stärka den tekniska utvecklingen på området är tämligen bred: förenkla regelverken och gör dem mer enhetliga i EU. Implementera och utvärdera dem både *ex ante* och *ex post*.

Ytterligare förslag, främst från Letterapporten, vad gäller RTDI kan sammanfattas som nedan:

- EU bör gemensamt överbrygga innovationsgapet mot USA och Kina, särskilt inom avancerad teknik. Innovationsprogrammen bör stärkas och hanteras av personer med dokumenterad erfarenhet av spjutspetsinnovationer. Ansökningsprocesserna måste bli mindre byråkratiska.
- Både Letta- och Draghirapporterna rekommenderar att en forsknings- och innovationsunion inrättas med en gemensam europeisk FoU-strategi och FoU-politik. Etablera vidare ett nytt system för forskare i världsklass ("EU Chair"-position) för att såväl locka till sig som behålla de bästa akademiska forskarna. Det nya forskningssystemet bör stödjas av en ny EU-ram för privat finansiering för att göra det möjligt för offentliga universitet och forskningscentra att utforma mer konkurrenskraftiga ersättningspolicyer och att ge ytterligare forskningsstöd.
- Samordningen bör förbättras när det gäller att utveckla infrastrukturer för forskning och teknik. EU måste bli mer attraktivt för innovatörer, verka för att förenkla framväxten av framgångsrika satsningar, bland

annat genom att små och medelstora företag undantas från regleringar som endast stora företag har möjlighet att följa samt etablera en bättre finansieringsmiljö för innovationer och nystartade företag. Branschöverskridande samordning och datadelning bör främjas för att påskynda integrationen av AI.

- Europeiska investeringsbankens (EIB) mandat bör utökas och arbetet med EU:s kapitalmarknadsunion påskyndas.

### 3.5 Kapitalmarknadsunionen

Som vi redan har varit inne på menar Draghi att det krävs betydande finansiella resurser för att nå EU:s målsättningar om att främja produktivitet och hållbar tillväxt i unionen. En hägrande lösning på finansieringsproblemen är att långt om länge utveckla EU:s gemensamma kapitalmarknad.

#### Box 1 När vi talar om kapital och kapitalmarknader...

Begreppet "kapital" används främst för att beskriva *långfristig finansiering*. Finansieringen kanaliseras till företag (även regeringar och privatpersoner) från investerare/sparare. Det kan ske *indirekt* via finansinstitut, som banker och försäkringsbolag, eller *direkt* via finansmarknaderna. Begreppet "kapitalmarknad" avser således en marknad där sparande och investeringar kanaliseras mellan de som har kapital att investera eller låna ut och de som har behov av kapital. De vanligaste kapitalmarknaderna är aktie- och obligationsmarknaderna. De syftar till att sammanföra leverantörer och mottagare samt att erbjuda en plats för värdepappersutbyte. Kapitalmarknaderna är indelade i *primära* (aktie- och obligationsemissioner) och *sekundära* (handel med befintliga värdepapper) marknader.

Källa: Investopedia (<https://www.investopedia.com/terms/c/capitalmarkets.asp>) och Kallak (2024).

Kapital är en av inre marknadens fyra friheter och etablerades således redan i Romfördraget från 1957. För att uppnå en genuint fri rörlighet för kapital, inte minst i syfte att främja investeringar, lanserade dåvarande kommissionens dåvarande ordförande, Jean-Claude Juncker, år 2014 initiativet kapitalmarknadsunionen.<sup>55</sup> De tre övergripande målen med kapitalmarknadsunionen är att

1. uppnå öppenhet och centralisering av information
2. undanröja gränsöverskridande hinder för investeringar inom EU
3. införa regleringsverktyg som utökar tillgängliga instrument och resurser för att finansiera de europeiska företagens tillväxt.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> På senare tid har det allt mer talats om en "sparande- och investeringsunion", exempelvis i Ursula von der Leyens missiv till Maria Luís Albuquerque, kommissionär för finansiella tjänster och sparande- och investeringsunionen (se [https://commission.europa.eu/document/ac06a8962645-4857-9958-467d2ce6f221\\_en](https://commission.europa.eu/document/ac06a8962645-4857-9958-467d2ce6f221_en)). Begreppet omfattar både kapitalmarknadsunionen och färdigställandet av bankunionen. Bankunionen vilar på tre pelare: a) gemensam tillsyn, b) gemensam resolution av systemviktiga banker och c) gemensamma insättningsgarantier. De två första pelarna är huvudsakligen på plats medan den tredje pelaren lär dröja många år innan den realiserats. I den här rapporten avgränsar vi oss till att fokusera på kapitalmarknadsunionen, då kopplingen är mer relevant för rapportens frågeställning.

<sup>56</sup> Se Hallak (2024). Ett mer uttalat syfte med kapitalmarknadsunionen var enligt Véron (2024b) att mildra det brittiska missnöjet med EU-medlemskapet inför den då stundande folkomröstningen 2016.



Vid gäller den tredje punkten ses det främst som problematiskt att företagsfinansieringen i EU i stor utsträckning baseras på upplåning i banker.

### EU:s bankberoende

Effekterna av det europeiska bankberoendet har bland annat analyserats i rapporter från ECB (Langfield och Pagano 2015; ECB 2024).<sup>57</sup> Författarna till den första studien konstaterade att EU hyser världens största banksystem: de totala tillgångarna år 2013 uppgick till 334 procent av EU:s BNP. Siffran sjönk efter brexit men uppgick 2023 ändå till 277 procent av EU:s BNP.<sup>58</sup> För jämförelse kan nämnas att de amerikanska bankernas tillgångar (år 2022) motsvarade cirka 120 procent av USA:s BNP.<sup>59</sup>

Banker fyller å ena sidan en viktig intermediär funktion i ekonomin. De har ofta god kapacitet att förhandsgranska presumtiva låntagare, vilket minskar problemet med asymmetrisk information mellan långivare och låntagare. De har också möjlighet att minska risken för överdrivet risktagande (*moral hazard*) genom att övervaka företagens beslut. Det gynnar i teorin mindre företag, som av storleksskäl saknar tillgång till värdepappersmarknaderna.<sup>60</sup>

ECB-studierna finner å andra sidan stöd för att den ekonomiska tillväxten generellt är lägre i bankbaserade än i marknadsbaserade finanssystem. En av orsakerna är att banker överdriver kreditskapande åtgärder när finansmarknaderna befinner sig i en uppgång, vilket leder till att de i högre grad väljer att finansiera lågproduktiva projekt. Omvänt sker ett otillräckligt kreditskapande i lågkonjunkturer, vilket får till följd att möjligheter går förlorade.

Ett annat problem – av större vikt i fråga om EU:s kapitalmarknader – är att banker brister i risktagande och är oförmögna att finansiera innovativa tillväxtföretag. Langfield och Pagano (2015, s. 5) konstaterar att ”... securities markets tend to be better financiers of innovation when there is a wide diversity of prior beliefs about the expected value of new projects: optimistic investors can finance these projects, while pessimistic investors can remain uninvested.” Författarna påpekar att omvälvande tekniska innovationer historiskt sett har inträffat främst i länder med just marknadsbaserade (snarare än bankbaserade)

<sup>57</sup> Studien undersöker även om bankberoendet leder till en större finansiell volatilitet och finner stöd även för den hypotesen. Även finansiell instabilitet kan givetvis påverka ett lands ekonomiska tillväxt negativt, i synnerhet under större finanskriser.

<sup>58</sup> Brittiska banker svarade för ungefär 20 procent. EU-bankernas tillgångar år 2021, det vill säga utan de brittiska bankerna, var enligt European Banking Federation 40,8 biljoner, vilket motsvarar ungefär 277 procent av EU:s totala BNP (se Banking-in-Europe-EBF-Facts-and-Figures-2022.-Updated-2023.pdf).

<sup>59</sup> Den starka tillväxten i EU:s banksektor började under mitten av 1990-talet. Bankernas tillgångar har växt mer än vad som förklaras av hushållens ökade tillgångar, enligt Langfield och Pagano (2015).

<sup>60</sup> Langfield och Pagano (2015) menar att bankerna samtidigt kan använda sitt informationsövertag till att tillägna sig en betydande del av låntagarnas vinster, vilket därmed verkar hämmande på låntagarnas prestationsincitament.

finansiella strukturer. Förklaringen är att marknadsbaserade system främjar förekomsten av riskkapitalföretag.<sup>61</sup> Den senare studien från ECB (2024, s. 105) konstaterar vidare att banker generellt är sämre på att identifiera högproduktiva företag:

... banks do not generally have a strong track record in distinguishing between more and less-productive firms, as their expertise lies in the assessment of credit risk. They tend to lack the skills needed to evaluate early-stage technologies and hesitate to finance risky innovations that involve intangible assets or other assets that are hard to collateralise.

I samma studie konstateras även att bankernas utlåning – särskilt i euroområdet – i hög grad är inriktad på sektorer som fastigheter och parti- och detaljhandel, som endast marginellt bidrar till den ekonomiska tillväxten.

### Behovet av att främja alternativa finansieringskällor i EU

EU har ett konstaterat underskott på gemensamt pensionssparande, fungerande investeringsinfrastruktur och riskvilligt kapital (Hjeds Löfmark 2024). Amerikanska företag har i högre utsträckning än deras europeiska motsvarigheter tillgång till en utvecklad aktiemarknad som kanaliserar resurser till företag med långsiktig tillväxtpotential.<sup>62</sup> ECB (2024) fångar upp fyra argument till varför aktiemarknader är bättre på att främja företag med hög tillväxt:

1. Innehavare av eget kapital kan dra full nytta av företags produktivitetshöjningar. Incitamenten att söka efter särskilt innovativa och produktiva företag är därför högre.
2. Aktieinnehavare gynnas även av långsiktigt förbättrade företagsresultat, där bankers tidshorisonter tenderar att vara kopplade till lånens löptid.
3. Aptiten är större på att finansiera innovationer som omfattar immateriella tillgångar, eller tillgångar som är företagsspecifika och svåra att ställa som säkerhet.
4. Slutligen, som nämndes ovan, har riskkapitalföretag ofta kompetens att utvärdera teknik i ett tidigt skede. Private equity-företag har också förmågan att ingripa direkt och förbättra den operativa effektiviteten i ett befintligt företag.

---

<sup>61</sup> ECB (2024) konstaterar att det finns flera kanaler som påverkar ekonomins produktionskapacitet och finansiella stabilitet: en *cyklisk kanal*, då banklån tenderar att gå till mindre produktiva företag, vilket i sin tur leder till lägre kvalitet och lönsamhet för banktillgångar vid en nedgång i ekonomin (ett problem som förvärrades under coronapandemin); en *utträngningskanal*, då produktivare företag får svårt att expandera när bankfinansiering omdirigeras till andra företag; och en *överblastningskanal*, som innebär att svagare företag får en större marknadsandel, vilket kan avskräcka marknadsinträde.

<sup>62</sup> Förutom högre emissioner av eget kapital kännetecknas den amerikanska aktiemarknaden också av en större andel emissioner i mer produktiva och riskfyllda sektorer. Den amerikanska private equity-marknaden är därtill mer mogen, med ett substansvärde på 3,33 biljoner euro, jämfört med 0,43 biljoner euro för euroområdet (juni 2023).

Som visades i figur 8 i kapitel 2 är framför allt tillgången till venturekapital långt mindre i EU än i USA.<sup>63</sup> Det leder till jämförelsevis färre investeringar i företags tillblivelse och växande, och det har i sin tur en hämmande effekt på produktivitet och tillväxt. IMF (2024) konstaterar att det även leder till att framgångsrika nystartade företag flyttar utanför unionen för att få finansiering. EU går därmed miste om både tillväxtfördelar och positiva spridningseffekter.

Flera rapporter (IMF 2024, ECB 2024, Letta- och Draghirapporterna, Lindner och Mack 2024, och Véron 2024a–c) argumenterar för att påskynda utvecklingen av ett fungerande riskkapitalsystem, i synnerhet när det gäller venturekapital.<sup>64</sup> Exempelvis konstaterar Lindner och Mack (2024, s. 1) apropå bristen på riskkapital:

The lack of risk capital ... limits the prospects for innovative firms in green and other technology sectors, reducing productivity growth and maybe even slowing down the transformation of the European economy. As long as the financial sector is unable to channel Europe's savings into new high-tech start-ups, biotech, nanotech, and other innovative [technologies] firms will search for growth capital in other jurisdictions and Europe will continue to import technology.

Integrerade finansiella tjänster i EU skulle kunna bidra till att hålla kvar europeiska privata besparingar inom EU och på samma gång attrahera resurser från utlandet. En inre marknad med ökad tillgång till gemensamt kapital har därmed stor potential att främja produktivitet och tillväxt, med förbättrade möjligheter för små och innovativa företag att skapas och växa.

### Kapitalmarknadsunionen – en långsiktig lösning

Kommissionen har hittills presenterat två handlingsplaner för kapitalmarknadsunionen. Den första planen presenterades 2015 och den andra 2020. I den första handlingsplanen prioriterades bland annat arbetet med att erbjuda fler finansieringsalternativ för små och medelstora företag, utarbeta regelverk för – och främja finansiering av – infrastruktur och andra långsiktiga, hållbara investeringar samt möjliggöra investeringar från såväl icke-professionella som institutionella investerare. Ytterligare en viktig prioritering var att undanröja gränsöverskridande hinder för de 20 euroländernas kapitalmarknader.

Den andra handlingsplanen från 2020 innehöll ett paket med 16 åtgärder – bland annat relaterade till a) den gröna och digitala omställningen, b) återhämtningen efter pandemin samt c) EU:s globala konkurrenskraft och strategiska oberoende. Kapitalmarknadsunionen innebär både antagande av nya rättsakter och revideringar av ett stort antal befintliga direktiv och förordningar. Processen blir därför

<sup>63</sup> Data över tillgången till venturekapital i Kina är mer osäker, då en stor del kommer från den kinesiska staten och därför är svår att jämföra.

<sup>64</sup> Som nämndes i kapitel 2 är riskkapital en form av finansiering som är särskilt relevant för unga företag med innovations- och tillväxtpotential men som saknar beprövade affärsmodeller och meriter. Den ersätter eller kompletterar traditionell bankfinansiering.

i ett lagstiftningsperspektiv både omfattande och komplicerad. Åtgärderna är inriktade på såväl företag som investerare och sparare på kapitalmarknaderna. Företagsåtgärderna syftar bland annat till att öka antalet finansiella instrument och att öka marknadernas attraktionskraft. Åtgärder riktade mot sparare och investerare är inriktade på att minska byråkrati och skattehinder samt att öka förtroendet för, och öppenheten på, kapitalmarknaderna.

Trots alla förslag och initiativ som hittills har drivits igenom konstaterar bland andra Demarigny (2024) och Véron (2024b) att det *de facto* har skett få förändringar i EU:s finanssystem. Véron (2024b) menar att genomförandeproblemen kan delas in i två huvudsakliga kategorier:

1. Den första kategorin är kärnan i finansiella tjänster – ett område där EU har lagstiftningsbefogenheter och därmed möjlighet att nå framgång även på kort sikt genom olika förordningar och direktiv. Här har rådet och Europaparlamentet sedan 2015 antagit ett förhållandevis stort antal förslag från kommissionen.
2. Den andra kategorin relaterar till fragmenteringsproblemen som påtalades ovan: det rör sig om harmonisering av lagstiftning inom fyra områden som i dag är nationella befogenheter. Véron (2024b) pekar ut skattelagstiftning avseende investeringar; insolvenslagstiftning; lagstiftning avseende pensionsplaner; och lagstiftning avseende bolånefinansiering.

Véron (2024b) konstaterar att åtgärder i den andra problemkategorin är ouppnåeliga på kort till medellång sikt. Däremot menar han att det borde vara förhållandevis oproblematiskt att göra Esma till gemensam tillsynsmyndighet för EU:s kapitalmarknader. Om Esma ges tillsynsansvar över bland andra handelsplattformar, centrala motparter och värdepapperscentraler menar Verón (2024b, s. 3) att det skulle bli en katalysator för integrationen av EU:s kapitalmarknader:

Because supervision shapes markets, its streamlining and integration into a single organisation could have a catalytic impact on the dynamics of market integration at a European scale, in line with the EU agenda of open strategic autonomy. It would also represent major simplification compared to the current jumble of competing centres of decision-making, once the inevitably complex transition from the current regime is completed.

Lindner och Mack (2024) är inne på samma spår vad gäller de mer omfattande strukturella förändringarna och lyfter vid sidan om gemensam tillsyn även behovet av att utarbeta en genuin enhetlig lagbok (*single rulebook*). Det tydliga budskapet är således att kapitalmarknadsunionen bör betraktas som en långsiktig fråga, men att EU finansieringslandskap verkligen är i behov av de strukturella förändringar som skulle möjliggöra en genuint gemensam kapitalmarknad.

## Enighet om kapitalmarknadsunionens vikt – men oenighet om vägen framåt

Europeiska rådet diskuterade i april 2024 specifikt frågan om att ge Esma tillsynsansvaret för EU:s kapitalmarknader, men en majoritet av medlemsstaterna motsatte sig initiativet.<sup>65</sup> Det är måhända illustrativt att det inte ens var möjligt att enas om denna åtgärd. Det tjänar också som ytterligare en påminnelse om att kapitalmarknadsunionen inte är en kortsiktig lösning på EU:s finansieringsproblem.

Europeiska rådet (2024b) gav icke desto mindre kommissionen vägledning i slutsatsavsnittet ”En ny giv för den europeiska konkurrenskraften”. De tio punkterna i avsnittet berör en bred palett av åtgärder, exempelvis förstärkt gemensam tillsyn och de åtgärder som Véron (2024b) tar upp som mer långsiktiga problem, såsom harmonisering av nationell insolvenslagstiftning och utformning av pensionsprodukter och gränsöverskridande produkter för icke-professionella investerare. Europeiska rådet uppmanade också kommissionen att verka för minskad byråkrati i EU:s finansmarknadsregelverk.

I mars 2025 presenterade Europeiska kommissionen (2025b) ett meddelande om sparande- och investeringsunionen, där huvuddelen handlar om just kapitalmarknadsunionen.<sup>66</sup> Kommissionen har för avsikt att presentera en rad förslag under perioden 2025–2027, vilka sorteras in i fyra kategorier:

1. *Allmänheten och sparande* handlar om att uppmuntra sparares finansmarknadsdeltagande, öka deras finansiella kompetens samt utveckla sektorn för tilläggspensioner.
2. *Investeringar och finansiering* fokuserar på att förbättra villkoren för – och öka tillgången på – risk- och expansionskapitalfonder, förbättra offentliga finansieringsinstrument, samt förstärka EU:s ramverk för värdepapperisering.
3. *Integration och skaleffekter* tar sikte på konsolidering av infrastrukturer för handel och efterhandel samt vidareutveckling av sektorn för kapitalförvaltning.
4. *Effektiv tillsyn på inre marknaden* handlar bland annat om att göra verktygen för tillsynskonvergens mer effektiva.

Kommissionens ska också göra en översyn av sparande- och investeringsunionen, vilken väntas komma under andra kvartalet 2027.

---

<sup>65</sup> Olika skäl låg bakom motståndet, men bland annat oroade sig en rad mindre medlemsstater för att de av storleksskäl skulle få bära jämförelsevis högre administrativa kostnader. Se exempelvis Financial Times den 18 april 2024, ”Majority of EU states object to capital markets reform push”, artikel hämtad den 5 november 2024.

<sup>66</sup> Som påpekades ovan avser sparande- och investeringsunionen både kapitalmarknadsunionen och (färdigställandet av) bankunionen. Den senare aspekten lyfts ej här.

Förslagen i Letta- och Draghirapporterna – i väntan på ...

Nödvändigheten att utveckla djupare och mer enhetliga kapitalmarknader i EU – för att bättre kunna finansiera riskfyllda projekt – lyfts med andra ord av såväl forskningen som Internationella valutafonden (IMF) liksom i Letta- och Draghirapporterna, konkurrenskraftskompassen och kommissionens nyligen publicerade meddelande.

- Insikten om tidsperspektiven för att fullborda kapitalmarknadsunionen har lett till förslag på finansieringsalternativ med kortsiktigare tidshorisonter. I Draghirapporten föreslås exempelvis en gemensam finansieringsfacilitet med återhämtningsfonden NGEU som förebild. Frågan är om det verkligen finns aptit på en sådan lösning – och om den är större än för de nödvändiga steg som har identifierats inom ramen för kapitalmarknadsunionen.
- Ansvaret för att noga undersöka möjligheterna för gemensamt kapital och aktivt ta ställning till kapitalmarknadsunionen vilar i slutändan på EU:s beslutsfattare.
- Draghirapporten gör en poäng av att minskad inre marknadsfragmentering – och undanröjandet av hinder för innovation, företagstillväxt och stora infrastrukturprojekt i Europa – kommer att leda till en positiv spiral: efterfrågan på riskkapital skulle öka och därmed generera ytterligare tryck på en kapitalmarknadsunion.

## 4 Slutsatser och diskussion

Att främja högre produktivitet i EU är ett av den nya kommissionens högst prioriterade mål.<sup>67</sup> EU behöver en högre ekonomisk tillväxt för att kunna lösa ut flera av de utmaningar och kostnader unionen står inför.

Denna rapport presenterade inledningsvis statistik på produktivitetsrelaterade områden. Kapitlet visade att det finns olika sätt att mäta produktivitet och att val av mått spelar roll för hur allvarlig situationen synes vara. Icke desto mindre prognostiseras EU att få en lägre tillväxt än Kina och USA (samt en rad andra länder) de närmaste åren, och EU:s andel av den globala produktionen minskar. Det ser väldigt olika ut i skilda medlemsstater, men i denna rapport fokuseras på EU som helhet.

Den statistiska genomgången visar vidare att USA satsar mer på FoU, och både USA och Kina producerar långt fler patent än EU i viktiga sektorer. EU:s (genomsnittliga) utveckling i tech-sektorn är särskilt tydlig. USA investerar också mer i immateriella tillgångar och har en mer dynamisk marknad som ger bättre förutsättningar för nya företag. Vad gäller företagens FoU-investeringar (som andel av BNP) ligger EU lägre än både Kina och Japan. Därutöver är venturekapitalinvesteringar långt lägre i EU än i USA (jämförbara data saknas för Kina) Sammanfattningsvis utvecklas EU långsammare än USA och Kina inom flera viktiga områden.

I rapportens efterföljande kapitel diskuteras lösningsförslag inom fem områden: industripolitik; ekonomisk säkerhet; EU:s inre marknad; forskning, teknik, utveckling och innovation; och kapitalmarknadsunionen.<sup>68</sup> Lösningarna går in i varandra, men för överskådlighetens skull har de uppdelats i olika sektioner i rapporten. Lösningsförslagen härrör från Lettas och Draghis rapporter samt tidigare forskning.

Storleken på EU:s inre marknad är en av dess stora fördelar och potential för framtida utveckling. EU:s inre marknad är också en viktig maktfaktor i en global kontext och medför även stordriftsfördelar. En annan fördel med EU är att välståndet tenderar att vara mer jämnt fördelat jämfört med exempelvis Kina och USA. Det finns också mer utvecklade välfärdssystem, vilka kan bidra till

---

<sup>67</sup> Även om försvar och säkerhet dominerar agendan helt under våren 2025.

<sup>68</sup> Notera att den demografiska utmaningen och bristen på arbetskraft endast lyfts i liten utsträckning i både Letta- och Draghirapporterna. Förslagen fokuserar främst på ökad rörlighet för tjänster och på främjande av kompetensutveckling. De generella övergripande åtgärder som kan utöka arbetskraften handlar om att tillåta ökad migration av unga, få in fler på arbetsmarknaden samt verka för att de som arbetar stannar kvar längre, bland annat genom senare pensionsåldrar. Dessa frågor ligger i stor utsträckning utanför EU:s kompetens och är dessutom inte politiskt aptritetande.

minskad instabilitet i regionen och därmed utgöra ytterligare en orsak till att utöka samarbetet. En starkt inre marknad lyfts fram som lösning för nästan alla de utmaningar som fångas upp. EU har dock i ljuset av att det består av 27 medlemsstater – ofta med kvarvarande nationella befogenheter – begränsade möjligheter att lösa ut problem tillsammans inom flera områden. Därtill har EU långa beslutsprocesser och implementeringen är stundtals svag.

Industripolitik anges allt oftare som en åtgärd som kan stärka både produktivitet och grön omställning. Men industripolitik är inte ett magiskt trollspö som i sig självt kan lösa dagens utmaningar, särskilt inte utan välfungerande och transparenta institutioner. Industripolitik väcker frågor och ger upphov till bieffekter, och det är inte heller säkert att de effekter som eftersöks genereras som avsett. Forskare som förespråkar industripolitik föreslår att den samlas under ett organ i EU, för att på så vis skapa en överblick och utvärderingar av insatser – där insatserna korrigeras i takt med att ny kunskap samlas in. EU bör reformeras så att denna process blir så effektiv som möjligt, i syfte att motverka fragmenteringen och hindra att fonder står outnyttjade. Men framför allt är utmaningen på EU-nivå att avsaknaden av gemensam finanspolitik gör det svårt att utforma och genomföra effektiva industristrategier som länderna kan enas om.

En annan fråga rör ekonomisk säkerhet, vilken avser att skydda framtida produktion och leveranskedjor inom specifika områden för att undvika beroenden av få eller enskilda internationella aktörer. Här anger flera forskare att ett *gemensamt* agerande i unionen kan bli både bättre och billigare. Flera forskare pekar på att den ekonomiska säkerheten kan stärkas genom nya industriella partnerskap, för att säkra leveranskedjan för viktiga nyckelteknologier. Andra föreslår att ett gemensamt exportkreditinstitut skulle kunna spela en viktig roll, och att ett EU-gemensamt exportfrämjande kontor skulle kunna hjälpa företag som är alltför beroende av en viss exportmarknad. Även på området som rör ekonomisk säkerhet domineras förslagen av satsningar på EU:s inre marknad.

Många forskare förespråkar minskad fragmentering och ökad integration i EU som en av de främsta lösningarna för flera av de problem EU står inför. Att använda EU:s stordriftsfördelar på långt fler områden anges vara en kostnadseffektiv lösning. Flera forskare föreslår särskilt att mer gemensamma finans-, telekommunikations- och energimarknader bör utvecklas. Att just dessa i stor utsträckning är nationella hindrar uppkomsten av större företag som kan satsa på investeringar i produktivitetshöjande åtgärder. Samtidigt finns det ett motstånd mot ökad integration. Ett sätt som föreslås för att utveckla den inre marknaden är att börja samarbeta helt och fullt inom en sektor för att vis på att demonstrera (möjliga) fördelar och därmed på sikt generera mer samverkan inom fler områden.

En annan viktig åtgärd blir att söka främja forskning, innovationer och teknisk utveckling. Även inom detta område är åtgärderna fragmenterade och samordningen bör förbättras när det gäller att utveckla infrastrukturer för



forskning och teknik. Enigheten kring vad som kan och bör göras i stora drag för att stärka den tekniska utvecklingen är tämligen bred: förenkla regelverken och gör dem mer enhetliga i EU; implementera och utvärdera dem kontinuerligt. Regelverket anges vara fragmenterat, inkonsekvent och produktivitetshämmande.

Bättre samordning krävs också för branschöverskridande aktiviteter och datadelning för att påskynda integrationen av AI. En annan utmaning är att för få innovationer leder till produktion. Forskningen föreslår åtgärder för att främja och behålla talanger, forskning och innovationer i Europa. Europa måste bli mer attraktivt för innovatörer och förenkla framväxten av framgångsrika satsningar, bland annat genom att små och medelstora företag kan undantas från regleringar som endast stora företag har möjlighet att följa. Det krävs också en bättre finansieringsmiljö för innovationer och nystartade företag.

Investeringar spelar en stor roll. Forskningen visar tydligt att ytterligare kapital – främst riskkapital – krävs för att främja den tekniska utvecklingen och produktiviteten i EU. En av de viktigare åtgärderna i det ljuset är att driva fram en kapitalmarknadsunion – eller en sparande- och investeringsunion (inklusive ”färdigställandet” av EU:s bankunion) som det numera kallas. Det är emellertid tydligt att det finns ett stort behov av att skapa lösningar på medlemsstatsnivå som låser upp riskvilligt kapital: EU:s kapitalmarknadsunion är en långsiktig lösning, givet att flera av de åtgärder som återstår går in i lagstifning som ännu är nationella befogenheter.

Draghis kraftfulla pläderingar för att det krävs stora mängder gemensamt kapital – och att dessa i väntan på en genuin och fungerande gemensam kapitalmarknad bör finansieras med hjälp av gemensamma lån eller obligationer – kommer att generera diskussioner där flera av medlemsstaterna gissningsvis fortsatt kommer att vara tveksamma till gemensam beskattning och gemensam upplåning. Vad gäller gemensam finansiering står länderna särskilt långt ifrån varandra, och Renda (2024) skriver följande om Dragis rapport:

It points us in a direction but often fails to fully explore how we can plausibly get there, as well as to outline a tangible Plan B in the event we face obstacles along the way. Yet in the age of the poly- (or even perma-) crisis, not even considering alternatives in case things don't turn out as we hope they would is a major red flag.

Den stora knäckfrågan är nu om dagens alla utmaningar kommer att bana väg för ytterligare integration. Det finns ett politiskt motstånd mot fördjupat samarbete och det brukar krävas kriser eller tydliga vinster för att medlemsstaterna ska börja lösa problemen gemensamt i större utsträckning. Ytterligare steg mot integration är bara möjliga om en betydande grad av konsensus kan uppnås. Det är emellertid svårt redan idag – och kan möjligen bli ännu mer utmanande framöver – eftersom EU står inför en ny utvidgning.

Är kriserna tillräckligt stora, akuta och synliga? Kanske är det just detta som kommer att vara Draghis stora påverkan: att genom att samla tidigare forskning – i ett omfattande paket som fått politiskt strålkastarljus – skapa utrymme för att frågorna ska lyftas fram i så i många sammanhang som möjligt, och därmed göra ytterligare integration möjlig. Att Draghirapporten lyftes fram i samband med att Ursula von der Leyen presenterade den nya kommissionen är ett tecken på det.<sup>69</sup>

En särskilt komplicerad fråga är hur de föreslagna satsningarna ska finansieras. Frugala medlemsstater kommer åter att nödgas överväga om de både ska vara sparsamma vad gäller gemensamma offentliga medel och motståndare till att söka gemensamma lösningar för att frigöra mer privat kapital genom en kapitalmarknadsunion. Medlemsstaterna kommer att behöva rangordna vad de kan tänka sig att lösa gemensamt och vad de föredrar att lösa ut själva – med de för- och nackdelar det kan innebära.

Något som inte diskuteras i rapporten men som är högrelevant är den nuvarande globala säkerhets- och försvarssituationen. Den snabbt föränderliga omvärlden har placerat försvar och säkerhet i centrum. Här syns nu tecken på att EU-gemensamma lån kan komma att föreslås. Huruvida detta i sin tur stärker aptiten på mer gemensam finansiering – också utanför försvarsområdet – eller om det konkurrerar ut de förslag som redovisats ovan, får framtiden utvisa. Akuta behov kan komma att övertrumpfa mer långsiktiga produktivitetssatsningar. Det är också oklart i vilken utsträckning de kommande försvarsutgifterna investeras i företag och forskning inom eller utanför EU, vilket i sin tur kan komma att påverka produktiveten.

Avslutningsvis skapar alla förändringar vinnare och förlorare, effekter och bieffekter, oberoende av om EU eller ett enskilt land genomför dem. Inför stundande utmaningar och de stora insatser som krävs för att lösa dem är det viktigt att identifiera vilka de potentiella förlorarna är och att kompensera dem – oavsett om det sker på unions- eller medlemsstatsnivå. De kan vara bönder i Frankrike, skogsägare i Sverige eller småföretagare som står utan personal i Tyskland. Om förlorarna inte kompenseras riskerar polariseringen att öka inom EU och i enskilda EU-länder. Med ekonomiska försämringar följer ofta social splittring och politiska utmaningar. EU:s (relativt) goda välfärd är värd att värna, för både samhälle och individ. Överhängande och ständigt närvarande utmaningar är EU:s legitimitet bland Europas medborgare och den sociala sammanhållningen i unionen. Utan dem, ingen union.

---

<sup>69</sup> Därutöver är konkurrenskraftskompassen, som kommissionen presenterade i januari 2025, tydligt inspirerad av Draghis, men också Lettas, analyser och förslag.

# Referenser

- Acemoglu D., Akcigit U., Alp H., Bloom N. och Kerr W. (2018) Innovation, Reallocation, and Growth. *American Economic Review* 108(11).
- Adachi A., Brown A. och Zenglein M. (2022) Fasten your seatbelts: How to manage China's economic coercion. *MERICs China Monitor* 25 August. Mercator Institute for China Studies.
- Aghion P. (2023) An innovation-driven industrial policy for Europe. I: *Sparking Europe's new industrial revolution a policy for net zero, growth and resilience*. Red. Tagliapietra S. och Veugelers R. BLUEPRINT SERIES 33. Bruegel. Brussels.
- Aghion P., Cai J., Dewatripont M., Du L., Harrison A. och Legros P. (2015) Industrial Policy and Competition. *American Economic Journal: Macroeconomics* 7(4).
- Andersson F.N.G., Bauer F., Nilsson L. J. och Åhman M. (2024) Politikens roll för näringslivets klimatomställning. SNS förlag. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Arrow K. J. (1962) Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*. Princeton: Princeton University Press.
- Barattieri A., Eugenio M., Aaditya M. och Taglioni D. (2024) Trade Effects of Industrial Policies: Are Preferential Agreements a Shield? Policy Research working paper. 10806. Washington, D.C. World Bank Group.
- Barwick J. P., Kalouptsi M. och Bin Zahur N. (2019) China's Industrial Policy: An Empirical Evaluation. Working Paper 26075. National Bureau of Economic Research (NBER). Cambridge.
- Bauer M. (2023) What is wrong with Europe's shattered Single Market? Lessons from policy fragmentation and misdirected approaches to EU competition policy. *ECIPE Occasional Paper* No. 02/2023. European Centre for International Political Economy (ECIPE). Brussels.
- Bauerle Danzman S. och Meunier S. (2023) Naïve no more: Foreign direct investment screening in the European Union. *Global Policy* 14(3) 40–53.
- Berman B. (2015) The puzzle that is patent quality. *WIPO Magazine*. World Intellectual Property Organization (WIPO).
- Bloom D. E. (2020) Population 2020 *Finance and Development Magazine*. International Monetary Fund (IMF).
- Bolton P. och Farrell J. (1990) Decentralization, Duplication, and Delay. *Journal of Political Economy* 98(4).
- Bührer S., Edler J., Kuhlmann S. och Seus S. (2024) Evaluating Public Research and Innovation Policies: A Short History of Co-evolution. Red. Edler J. och Walz R. *Systems and Innovation Research in Transition. Sustainability and Innovation*. Springer. Cham.

- Cedefop (2024) Untangling labour shortages in Europe: unmet skill demand or bad jobs? Cedefop working paper series. No 20. Publications Office. Luxembourg.
- Cepparulo A. och Pasimeni P. (2024) Defence Spending in the European Union. European Economy Discussion Paper 199. Europeiska kommissionen.
- Christie R., Güner D. och Rosso F. (2024) Skill anticipation for the green transition. The sound of economics. Bruegel 070224. Brussels.
- Colombo M., Grilli L. och Murtinu S. (2011) R&D subsidies and the performance of high-tech start-ups. *Economics Letters* (112).
- Criscuolo C., Lalanne G. och Díaz L. (2022) Quantifying Industrial Strategies (QuIS): Measuring Industrial Policy Expenditures. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris.
- Darvas Z. (2023) The European Union's remarkable growth performance relative to the United States. Bruegel Analysis. Brussels.
- Darvas Z. (2024) Countries are still slow to follow European Union policy recommendations. Bruegel Analysis. Brussels.
- Demertzis M., Sapir A. och Zettelmeyer J. (2024) Unite, defend, grow: Memos to the European Union leadership 2024–2029. Bruegel. Brussels.
- Di Carlo D., Eisl A. och Zurstrassen D. (2024) Together we trade, divided we aid. Mapping the flexibilization of the EU state aid regime across GBER, IPCEIs and Temporary Frameworks. Jacques Delors Institute Policy Paper.
- Di Ubaldo M. och Siedschlag I. (2018) Determinants of Firms' Inputs Sourcing Choices: The Role of Institutional and Regulatory Factors. Working Paper 599. The Economic and Social Research Institute (ESRI). Dublin.
- DiPippo G., Mazzocco I., Kennedy S. och Goodman M. P. (2022) Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective. Center for Strategic and International Studies.
- Draghi M. (2024) The future of European competitiveness. European Commission.
- ECB (2024) Low firm productivity: the role of finance and the implications for financial stability, specialrapport i Financial Stability Review, november. Europeiska centralbanken.
- Edler J., Blind K., Frietsch R., Kimpeler S., Kroll H., Lerch C., Reiss T., Roth F., Schubert T., Schuler J. och Walz R. (2020) Technology sovereignty: From demand to concept, Perspectives. Policy Brief 02/2020. Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (ISI). Karlsruhe.
- Enflo K. och Söderström J. (2024) Historiska exempel på industripolitik i Sverige. I Industrisatsningarna i norra Sverige: Ett kunskapsunderlag för vägledning av djupare analys från Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien. (Industrisatsningarna i norra Sverige). Royal Swedish Academy of Engineering Sciences (IVA).

- Erixon F., Guinea O. och du Roy O. (2024) Keeping Up with the US: Why Europe's Productivity is Falling Behind. Policy Brief No. 09/2024. European Centre for International Political Economy (ECIPE). Brussels.
- Euronews (2024) EU jobs crisis as employers say applicants don't have the right skills. Euronews 08/04/2024.
- Europaparlamentet (2024) AI investment: EU and global indicators. At a glance: Digital issues in focus. European Parliamentary Research Service.
- Europeiska kommissionen (2012) En starkare europeisk industri för tillväxt och ekonomisk återhämtning – Uppdatering av meddelandet om industripolitiken. COM(2012) 0582 final.
- Europeiska kommissionen (2014) Kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse. (2014/C 188/02).
- Europeiska kommissionen (2021) Kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse. (2021/C 528/02).
- Europeiska kommissionen (2023) The global position of the EU in complex technologies, Generaldirektoratet för forskning och innovation (författad av Di Girolamo V., Mitra A., Ravet J., Peiffer-Smadja O. och Balland P-A.), Europeiska unionens publikationsbyrå.
- Europeiska kommissionen (2023a) Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet. JOIN(2023) 20 final.
- Europeiska kommissionen (2023b) Free movement of services: Commission takes action to ensure a wellfunctioning Single Market for services. Press release Brussels, 15 February 2023.
- Europeiska kommissionen (2024a) The Green Deal Industrial Plan Putting Europe's net-zero industry in the lead.
- Europeiska kommissionen (2024b) Labour and skills shortages in the EU: an action plan. COM(2024) 131 final.
- Europeiska kommissionen (2025a) A simpler and faster Europe: Portfolio Communication on implementation and simplification. COM(2025) 47 final.
- Europeiska kommissionen (2025b) Savings and Investments union. A Strategy to Foster Citizens' Wealth and Economic Competitiveness in the EU. COM(2025) 124 final.
- Europeiska rådet (2024a) En EU-plattform för strategisk teknik: rådet enas om partiellt förhandlingsmandat. Pressmeddelande 10 januari.
- Europeiska rådet (2024b) Europeiska rådets slutsatser den 18 april 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/4ytcuuyz/euco-conclusions-20240417-18-sv.pdf>.

- Evenett S., Jakubik A., Martín F. och Ruta M. (2024) The return of industrial policy in data. Working Paper. No. 2024/001. International Monetary Fund (IMF).
- Fehér Z. (2024) Xi Jinping visited Europe to divide it. What happens next could determine if he succeeds. *New Atlanticist*, 1 juni.
- Felbermayr G., Gröschl J. och Heiland I. (2022) Complex Europe: Quantifying the cost of disintegration. *Journal of International Economics* (138).
- Forslid, R. (2009) Bör länderna inom EU stödja fordonsindustrin? *Sieps* 2009:15epa.
- Fuest D., Gros D., Mengel P. L., Presidente G. och Tirole J. (2024) The EU innovation policy. EU Innovation Policy: How to Escape the Middle Technology Trap. The Institute for European Policymaking. Bocconi University.
- García-Herrero A. (2023) The EU's concept of de-risking hovers around economic diversification rather than national security. Bruegel. Brussels.
- García-Herrero A., Grabbe H. och Kaellenius A. (2023) De-risking and decarbonising: a green tech partnership to reduce reliance on China. Policy Brief 19/2023. Bruegel. Brussels.
- González Laya A., Grand C., Pisarska K., Tocci N. och Wolff G. (2024) Trump-Proofing Europe: How the Continent Can Prepare for American Abandonment. *Foreign Affairs* 2 februari.
- Groome W. T., Blancher N. och Ramlogan P. (2006) Aging and Financial Markets. *Finance and development* 43(3). International Monetary Fund (IMF).
- Gross D. P. och Sampat B. N. (2023) The World War II crisis innovation model: What was it, and where does it apply? *Research Policy* 52(9).
- Hanson G. och Rodrik D. (2023) How Does Place Based Policy Work? Reimagining the Economy Program. Harvard Kennedy School.
- Henrekson M., Sandström C. och Stenkula M. (red.) (2024) *Moonshots and the New Industrial Policy – Questioning the Mission Economy*. Springer. Cham.
- Hjeds Löfmark, M. (2024) Kapitalmarknadsunionen: väger behoven tyngre än motståndet? *Sieps* perspektiv. April.
- Hooghe L. och Marks G. (2019) Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy* 26(8).
- Hufbauer G. J., Schott K. E. och Oegg B. (2007) Economic sanctions reconsidered. Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- Ilzetzki E. (2025) Guns and Growth: The Economic Consequences of Defense Buildups. Kiel Report. Kiel Institute for the World Economy.
- Juhász R., Lane N., Oehlsen, E. och Pérez V. C. (2022) The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach. *SSRN Electronic Journal*.
- Juhász R., Lane N. och Rodrik D. (2024) The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics* (16) 2024.

- Lane N. (2020) The New Empirics of Industrial Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade* (20).
- Langfield S. och Pagano M. (2015) Bank bias in Europe: Effects on Systemic Risk and Growth. Working Paper Series No 1797. European Central Bank (ECB). Frankfurt a. M.
- Le Mouel M. och Poitiers N. (2023) Why Europe's critical raw materials strategy has to be international. Analysis. Bruegel. Brussels.
- Lehtimäki J. och Sondermann D. (2020) Baldwin vs. Cecchini revisited: The growth impact of the European Single Market, ECB Working Paper No. 2392. European Central Bank (ECB). Frankfurt a. M.
- Lerner J., Sorensen M. och Stromberg P. (2009) Private Equity and Long-Run Investment: The Case of Innovation. Working Paper No. 14623. National Bureau of Economic Research (NBER). Cambridge.
- Lindner J. och Mack S. (2024) Capital Markets Union: Europe must stop beating around the bush. Policy Brief. Hertie School/Jacques Delors Centre.
- Lindner R., Edler J. och Daimer S. (2024) Understanding paradigm change in science, technology and innovation policy: Between science push and policy pull. Red. Edler J. och Walz R. (*Systems and innovation research in transition: Research questions and trends in historical perspective*. Springer. Heidelberg.
- Kantor S. och Whalley A. T. (2023) Moonshot: Public R&D and Growth. Working Paper 31471. National Bureau of Economic Research (NBER). Cambridge.
- Kattel R. (2024) Past, present and future of innovation agencies in Europe. Working Paper 80. Austrian Foundation for Development Research. Wien.
- Konjunkturrådets rapport (2024) Näringslivets produktivitetsutveckling. SNS Förlag.
- Lagarde C. (2023) A Kantian shift for the capital markets union, tal vid European Banking Congress i Frankfurt, 17 november.
- Maestas N., Mullen K. J. och Powell D. (2022) The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity. Working Paper 22452. National Bureau of Economic Research (NBER). Cambridge.
- McCaffrey C. och Poitiers N. (2024) Instruments of economic security. Working Paper 12/2024. Bruegel. Brussels.
- Mariniello M., Sapir A. och Terzi A. (2015) The long road towards the European single market. Bruegel Working Paper 2015/01. Bruegel. Brussels.
- Méjean I. och Rousseaux P. (2024) Identifying European Trade Dependencies. ITCEI Paris Re-port. CEPR.
- Mercurio B. (2024) The Demise of Globalization and Rise of Industrial Policy: Caveat Emptor. *World Trade Review* 2024 (23).
- Meunier S. (2005) *Trading Voices. The European Union in International Commercial Negotiations*. Princeton University Press, Princeton.



- Monti M. (2010) A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso.
- Mulder N. (2022) *The economic weapon: The rise of sanctions as a tool of modern war*. Yale University Press.
- OECD (2024) OECD Economic Outlook Resilience in uncertain times. 2024 (2). Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Ostry J. (2025) Diversity and inclusion aren't just about equity, they're about efficiency too. First glance. Bruegel.
- Pinkus D., Pisani-Ferry J., Tagliapietra S., Veugelers R., Zachmann G. och Zettelmeyer J. (2024) Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies.
- Pisani-Ferry J., Weder di Mauro B. och Zettelmeyer J. (red.) (2024) Paris Report 2: Europe's Economic Security. CEPR Press. Paris & London.
- Poitiers N., Tagliapietra S., Veugelers R. och Zettelmeyer J. (2024) Memo to the commissioner responsible for the internal market. Bruegel. Brussels.
- Produktivitetsskommisionen (2024) Goda möjligheter till ökat välbstånd, SOU 2024:29. Delbetänkande av Produktivitetsskommisionen.
- Redeker N. (2024) Chasing Shadows: What the Net Zero Industry Act Teaches Us About EU Industrial Policy. Jacques Delors Centre.
- Renda A. (2024) The EU according to Draghi – as competitive as needed, as sustainable as possible. 12 september. Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Ringa R. och Spendzharova A. (2022) Challenges to the European single market at thirty: renationalisation, resilience, or renewed integration? *Journal of European Integration* 44(1).
- Rob R. (1991) Learning and Capacity Expansion under Demand Uncertainty. *Review of Economic Studies* 58(4).
- Romer P. M. (1990) Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy* 98(5), Part 2: The Problem of Development: A Conference of the Institute for the Study of Free Enterprise Systems. The University of Chicago Press.
- Rotunno L. och Ruta M. (2024) Trade spillovers of domestic subsidies. Working Papers. International Monetary Fund (IMF).
- Schnabel I. (2024) From Laggard to Leader? Closing the Euro Area's Technology Gap. European Central Bank (ECB). Frankfurt a. M.
- Schumpeter J. A. (1989 [1949]) Economic theory and entrepreneurial history. I R. V. Clemence (red.). *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles, and the Evolution of Capitalism*. Taylor & Francis.
- Slattery C. och Zidar O. (2020) Evaluating state and local business incentives. *Journal of Economic Perspectives* 34(2).
- Smith A. (1771) *The Wealth of Nations*: Books IV-V (2). Penguin. UK.
- SVT (2024) Ekonomen om Northvolt: Borde vara i full produktion. Publicerad 10 september 2024.



- Vandermeeren F. (2022) 30 years of Single Market – taking stock and looking ahead. Single Market Economics Papers. European Commission.
- Véron N. (2024a) Europe's capital markets union: Make it or break it. The Peterson Institute for International Economics (PIIE).
- Véron N. (2024b) Capital Markets Union: Ten Years Later. Rapport till Europaparlamentet, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit. Bryssel.
- Veugelers R. (2024) Powering the clean energy innovation system. Working paper 24(5). Peterson Institute for International (PIIE).
- Veugelers R., Tagliapietra S. och Trasi C. (2024) Green Industrial Policy in Europe: Past, Present, and Prospects. *Journal of Industry, Competition and Trade*. Springer 24(1).
- Voigts S. och Paret A-C. (2024) Emissions Reduction, Fiscal Costs, and Macro Effects: A Model-Based Assessment of IRA Climate Measures and Complementary Policies. Working Paper No. 2024/024. International Monetary Fund (IMF).
- Weber T. (2023) EU lack of labour won't be solved by skills alone: Improving job quality is key. Eurofound.
- Weder di Mauro B. (2024) Managing the what ifs: Europe, China and World trade. Bruegel Podcast. Brussels.
- Wolff G. (2024) Memo to the commissioner responsible for defence, in Unite, defend, grow Memos to the European Union leadership 2024–2029. Red. Demertzis M., Sapir S. och Zettelmeyer J. Bruegel. Brussels.
- Zenner K., Scott J. M. och Sekut K. (2024) A dataset on EU legislation for the digital world. Bruegel. Brussels.

# Bilaga 1

**Tabell 3 Kommissionens handlingsplan 2020 för kapitalmarknadsunionen**

<b>Huvudmål 1: Stödja en grön, digital, inkluderande och resilient ekonomisk återhämtning</b>	
1. Synliggöra företag för gränsöverskridande investerare genom att centralisera offentlig information om företag. <i>Förordning om en europeisk gemensam åtkomstpunkt (ESAP)</i>	Antagen
2. Öka tillträde till offentliga marknader och öka marknadens attraktionskraft för SME. <i>Förslagspaket till en lag om börsnotering (tre förordningar och tre direktiv)</i>	Antagen
3. Verktyg för, och ökat användande av, långsiktiga investeringar (Eltif). <i>Ändringar av Eltif-förordningen</i>	Antagen
4. Uppmuntra långsiktig och egen kapitalfinansiering från institutionella investerare. <i>Ändring av regelverket för a) banker och b) försäkringsföretag</i>	Delvis antagen
5. Alternativa finansiärer för SME. <i>ESAP</i>	Antagen
6. Stärka värdepapperisering som finansieringsinstrument. <i>Ändringar av förordningar om värdepapperisering, banker och försäkringsföretag</i>	Samråd klart
<b>Huvudmål 2: Göra EU till en säkrare plats för privatpersoner att spara och investera långsiktigt</b>	
7. Stärka medborgares finanskunskap. <i>Strategin för icke-professionella investerare (RIS)</i>	Ök rådet + EP
8. Bygga upp förtroendet för kapitalmarknaderna hos icke-professionella investerare. <i>Strategin för icke-professionella investerare (RIS)</i>	Ök rådet + EP
9. Uppmuntra till livslångt sparande. <i>Resultattavlor för pensioner och bästa praxis.</i>	Förslag saknas
<b>Huvudmål 3: Integrera de nationella kapitalmarknaderna till en verklig inre marknad</b>	
10. Skattebörda vid gränsöverskridande investeringar. <i>Rådsdirektiv om snabbare skattelättnader för alltför hög källskatt</i>	Överl. i rådet
11. Harmonisering av insolvenslagstiftningen. <i>Direktivförslag.</i>	Debatteras
12. Harmonisering av aktieägares rättigheter. <i>Utvärderingsrapport till stöd för kommissionens översyn</i>	Förslag saknas
13. Gränsöverskridande avvecklingstjänster. <i>Ändringar i lagen om värdepapperscentraler.</i>	Antagen
14. Konsolidera handelsinformation. <i>Revidering av Mifir och Mifid.</i>	Prel. ök.
15. Skydd och underlättande av investeringar. <i>Bruk av befintlig verktygslåda</i>	Ingen åtgärd
16. Öka enhetligheten i kapitalmarknadstillsynen. <i>Rapport</i>	Samråd

Källa: Hallak (2024)

# Executive summary

This report aims to analyse and problematise the EU's productivity – what is often referred to in political discussion as 'competitiveness' – and economic growth. We begin by presenting facts about the current situation in the EU and compare it with the United States and China, among others. Consequently, we discuss five areas: industrial policy; financial security; the EU's internal market; research, technology, development and innovation; and the Capital Markets Union.

A review of the data shows that the EU falls short in a number of aspects. The United States is investing more in research and development (R&D) and producing more patents. The US also invests more in intangible assets and has a more dynamic market, where new companies are better off. In conclusion, the EU is developing more slowly in several important areas than, for example, the United States and China. There has been concern that the EU will be 'outcompeted' by China and the United States.

Concerns about European productivity gave rise to two influential reports in 2024. Firstly, the European Council tasked Enrico Letta, former Prime Minister of Italy, with presenting proposals for developing the EU's single market. The report, 'Much more than a market', was presented in April 2024. The European Commission, for its part, tasked Mario Draghi, also a former Italian Prime Minister and former President of the European Central Bank (ECB), with proposing measures to boost the EU's competitiveness. The report, 'The future of European competitiveness', was launched in connection with Ursula von der Leyen's presentation in September 2024 of her new Commission. In January 2025, the Commission published a communication on the so-called Competitiveness Compass. It contains several different strategies, actions and areas where it is believed that new or changed regulations will be required. The communication is clearly inspired by the Draghi and Letta reports.

## Industrial policy

One area that is often discussed with the aim of increasing both productivity and the green transition in the EU is industrial policy. Industrial policy is a controversial area, but it is important to note that it is already in place in both the Member States and in the EU and is very likely to be strengthened.

Several researchers believe that industrial policy can give rise to a loss of productivity. For example, one study shows that subsidies to established companies can hinder the emergence of new, more innovative companies. For low- and middle-income countries, which do not have the opportunity to subsidise domestic companies, the industrial policy of the richer countries becomes something that weakens competitiveness. Other studies suggest

that certain industrial policies, if they are broad (i.e. not restricted to a single company), can be beneficial in the short term for a region, a single country or a bloc of countries that enter into trade agreements. Industrial policies can work under certain conditions – with a good knowledge base and in the right institutional conditions – but they also risk widening global gaps.

In view of the EU's long and bureaucratic decision-making processes and its historical shortcomings in industrial policy – for example, in the area of agricultural subsidies – there is reason to consider both institutional conditions and possibilities for implementation in the Union. A strict follow-up of any measures and their effects is therefore of paramount importance. To do that, better data over time are required. However, it has proved difficult uniformly to substantiate the effects of industrial policy for reasons other than a lack of data, as industrial policy is often conducted in times of turbulence and uncertainty. Perhaps the most important question today remains unanswered, namely whether industrial policy has good effects on the green transition and, if so, under what conditions. The empirical analysis remains limited.

In other words, industrial policy is not a magic wand that in and of itself can solve today's challenges, especially without well-functioning and transparent institutions. It produces often unknown side effects, and there is considerable uncertainty as to whether the sought-after effects will be generated as intended. Researchers who advocate industrial policy suggest that it be brought together under one body in the EU so as to provide an overview and enable evaluations of various interventions, and allowing for corrections as new knowledge is gathered. It is highlighted that in order to counteract fragmentation and prevent funds from being left unused, the EU should be reformed so that this process is as efficient as possible. But the principal challenge at EU level is the lack of a common fiscal policy that makes it difficult to design and implement effective industrial strategies on which countries can agree.

### Economic security

The purpose of economic security is to protect future production and supply chains in specific areas in order to avoid dependencies on a few or individual international players. Here, several researchers indicate that joint action in the Union can have a better effect and be cheaper than if all 27 countries invest in economic security individually.

Increasing economic security by reducing imports is likely to be expensive in the short term. Researchers highlight that the cost of investing in economic security can be seen as a kind of insurance for future import and export disruptions. To ensure a reasonable level, uncertainty and risk must be weighed against different types of cost, as increased protectionism can slow down both productivity and the green transition. At the same time, it is important to highlight that many supply chains are opaque in the sense that finished products often contain many components from a large number of suppliers.

Several researchers point out that economic security can be strengthened through new industrial partnerships to secure the supply chain for key technologies. New markets are not discussed nearly as often as China and the US, but China has major challenges and may actually stagnate as a growth region. Methods to secure EU market shares in future emerging countries should be highlighted in future analyses.

Researchers suggest that a common export credit agency could play an important role, and that an EU-wide export promotion office could help companies that are too dependent on a particular export market. In the area of economic security, too, the proposals are dominated by investments in the EU's internal market.

### Strengthening the internal market

The EU, which consists of 27 Member States and where competences are often shared, has limited opportunities for common problem solving in several areas. In addition, the EU has long decision-making processes, and implementation is sometimes weak. Research shows, for example, that country-specific recommendations within the framework of economic and fiscal policy coordination are often neglected. Studies highlight the EU's slowness and the complex and inconsistent regulatory framework as important obstacles to development. The EU is also politically divided on many issues, particularly on whether to increase common funding. In some areas, the Union is also poorly coordinated – for example, regarding the EU's strategies for the green transition.

A number of researchers advocate reduced fragmentation and greater integration in the EU as one of the main solutions to several of the problems facing the EU. Using the EU's economies of scale in additional areas is indicated as a cost-effective solution. Several researchers believe that the internal market for finance, telecommunications and energy should be developed. The fact that these are national prevents the emergence of larger companies in the Union that can invest in productivity-enhancing measures.

The Letta report also sees the internal market rules as obstacles to productivity and proposes a joint EU authority with the responsibility to guarantee uniform rules in the internal market. Unclear rules, together with differences in national implementation and enforcement, have a negative impact on intra-EU trade and reduce the ability of businesses to innovate, attract investment and expand beyond the borders of their own Member States. Bauer (2023) points in the same direction, arguing that EU companies are underperforming due to a fragmented single market, where policies are driven by national economic interests, which hampers growth and innovation.

At the same time, there is resistance to increased integration. One way that is proposed to develop the internal market is to start by fully cooperating in one sector, which would demonstrate (possible) benefits and thus, in the long

run, generate more cooperation in more areas. However, due to the resistance to integration, especially in terms of public funding, it may take major crises or evident gains for the Member States to start trying to solve the problems together to a greater extent.

### Research, innovation and technical development

Another important measure will be to promote research, innovation and technological development. In this area, too, action is fragmented, and there is room for improvement with regard to the coordination of research and technology infrastructures. Better coordination is also required for cross-industry activities and data sharing to accelerate the integration of AI. Other proposals relate to innovation programmes, which should be strengthened and managed by people with proven experience of cutting-edge innovations. The application processes must be less bureaucratic.

A further challenge is that too few innovations lead to production. Researchers propose measures to promote and retain talent, research and innovation in Europe. Europe must also become more attractive to innovators and facilitate the emergence of successful ventures, including by exempting SMEs from regulations with which only large companies are able to comply, and a better financing environment for innovative companies and start-ups.

The consensus on what can and should be done to strengthen technological development in general is quite broad: the regulations should be simplified, become more uniform in the EU, and be implemented and evaluated continually. The regulatory framework for technological development, among other things, is seen as fragmented, inconsistent and inhibiting productivity. Here, the Letta and Draghi reports propose a number of different detailed measures at the EU level, several of which are not particularly controversial.

In terms of innovation and technological development, investment also plays a major role. Research clearly shows that additional capital – mainly venture capital – is needed to promote technological development. Private savings need to be invested in more innovations for the green transition. One of the more important measures in this light is to push forward a Capital Markets Union.

### A Capital Markets Union

Mario Draghi's strong pleas for large amounts of common capital have particular bearing on the work on the so-called Capital Markets Union. Capital is one of the four freedoms of the EU, but much remains to be done to make the EU a single capital market. The Commission launched the Capital Markets Union (CMU) back in 2014 and has so far presented two action plans with a wide range of proposals. One of the more important measures is to reduce the dependency on banking in Europe and enable more funding channels, not least by increasing access to venture capital in the Union.

The remaining problems can be divided into two main categories. The first category of problems is at the very heart of cross-border financial services. Here, the Commission has the power to propose new directives and regulations or to propose that existing legislation be revised. The level of activity has been relatively high and several proposals have been adopted by the Council of Ministers and the European Parliament. The second category of problems, however, concerns legislation where the Member States retain competence. It involves the harmonisation of tax legislation on investments, insolvency frameworks, pension schemes and mortgage financing. Progress in these areas is likely to take a long time: hence a CMU should be seen as a long-term solution to boost the EU's productivity and growth, albeit a very high priority.

Proposed interim solutions from the Draghi report include, among others, joint loans and/or bonds. Such ideas are still controversial but not entirely unthinkable. Even if measures in the future are not as strong as Draghi advocates, it is likely that several common solutions will be put in place.

### Crisis and development?

The big question now is whether all the challenges of today will pave the way for further integration. Are the crises large, acute and visible enough? Perhaps this is precisely what will be Draghi's great influence – bringing together previous research in a comprehensive package that has been put under the political spotlight to highlight the issues on the agenda.

Something that is not discussed in the report, but which is clearly relevant, is the current global security and defence situation. The rapidly changing world has placed defence and security at the core. There are signs that EU-wide loans may be on the agenda. Whether this, in turn, strengthens the appetite for more joint financing outside the defence area, or whether it crowds out the proposals presented above, remains to be seen. Urgent needs may trump longer-term productivity investments. It is also unclear to what extent future defence spending will be invested in companies operating within EU borders, which could, in turn, have an impact on productivity.

Frugal Member States may consider whether to be frugal in terms of common public funds and opposed to seeking common solutions to unlock more private capital through a CMU. Member States will have to rank what they are willing to solve jointly and what they prefer to solve themselves, with the advantages and disadvantages that this may entail. Further steps towards integration are only possible if a significant degree of consensus can be achieved. However, it is already difficult today and may possibly be even more challenging in the future as the EU faces new enlargement.

”Industripolitik är med andra ord inte ett magiskt trollspö som i sig självt kan lösa dagens utmaningar, särskilt inte utan välfungerande och transparenta institutioner.”

Jonas Eriksson och Monika Hjeds Löfmark



**Sieps** är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.