

# DRAGHI MISSAR CHANSEN – EU KAN LYCKAS MED TEKNIKSPRÅNG

AV STEFAN FÖLSTER

**Sverige och Europa sukter efter just de risktagande techbolag som gett USA ett överläge i ekonomisk tillväxt. Draghi drar inga lärdomar av deras framgång utan föreslår mer byråkrati och mer pengar. Denna rapport visar hur EU kan lyckas med tekniksprång och hur den smala vägen för lyckade offentliga satsningar ser ut.**

Europa sukter efter de techföretag som gett USA ett överläge i ekonomisk tillväxt. Ändå är kritiken ofta öronbedövande när det risktagande som varit grunden för deras framgångar tillämpas i Europa. EU:s näringsliv måste få förutsättningar för att kunna investera i projekt som få andra ännu tror på, som kanske enbart har en liten chans att lyckas, men som kan ge enorm avkastning om de lyckas. Att klara detta kräver dock en helt annan strategi, kompetens och mer genomtänkta offentliga insatser än vad EU satsar på, eller vad Mario Draghi diskuterar i sin nya tillväxtrapport. Det har inte varit brist på pengar eller offentliga innovationsprogram som hindrat europeiska techbolag.

Under de senaste 20 åren har amerikanska bolag som Apple, Alphabet, Facebook, Microsoft, Amazon och Tesla värderats upp dramatiskt, medan europeiska industrijättar relativt sett har tappat. Det finns inget EU-företag med ett marknadsvärde på över 100 miljarder euro, som har grundats under de senaste femtio åren, medan alla sex företag i USA med ett värde över en biljon euro har skapats under denna period. En vanlig tolkning är att europeiska ekonomier halkat efter i den digitala utvecklingen. Ett annat sätt att se på saken är dock att en rad amerikanska företag vågade satsa på stora tekniksprång. Många misslyckades. Men de som lyckades hamnade långt före traditionella företag som ägnar sig åt inkrementella teknikkförbättringar, vilket är det vanligaste sättet att driva innovation i det europeiska näringslivet.

Denna techsektor förklarar också hela skillnaden mellan USA:s produktivitetstillväxt och den mycket lägre europeiska. Därför är det inte förvånande att europeiska företagsledare och politiker gärna vill kratta manegen för liknande europeiska framgångar, och då vill de ta till sig metoderna för USA:s framgångar.



**Stefan Fölster** är senior fellow i Frivärld och författare till en rad böcker som ligger till grund för flera av förslagen i denna essä, bland dem "The Public Wealth of Nations" (Best book of the year i Financial Times och Economist, med Dag Detter) och "Vad har EU gjort för Sverige" (med Fredrik Erixon). Han är också docent i nationalekonomi och chef för Better Future Economics.

Draghi målar till exempel upp en strategi av stora, mer koordinerade investeringar i sådant som man kommer överens om i en "Competitiveness Coordination Framework", dvs en process där länderna kommer överens om vad som är framtidsteknologier, där offentliga pengar flödar och där utvalda företag ges konkurrensfördelar.

Det är raka motsatsen mot vad som fött fram de amerikanska techundren. De har drivits av entreprenörer som satsat på sådant som nästan ingen trodde på då, som Steve Jobs, Elon Musk eller Sam Altman. Kring sådana har det vuxit fram en finansieringskompetens som målmedvetet letar efter projekt som ter sig osannolika, varav de allra flesta misslyckas, men där några enstaka kan ge en oerhört stor vinst. Finansiärerna i dessa projekt har byggt en kunskap om denna miljö och kan bevaka att genomförandet också sker på ett kompetent sätt. De är sällan offentliga institutioner eller för den delen stora befintliga företag som bär på sin egen byråkrati och barlast.

Sverige har varit duktigare än de flesta andra europeiska länder på att bädda för entreprenörer som har förutsättningar att skapa så kallade enhörningar. Det gäller emellertid att värna om en acceptans för att detta också för med sig att åtskilliga misslyckas, och att en vass riskkapitalmarknad är avgörande. Avskaffandet av förmögenhetsskatten var viktig. Ändå finns mer att göra. I Sverige måste regler för riskkapital förenklas. Än viktigare är att tidsutdräkten och mängden instanser för miljötillstånd, bygglovsprocesser, och andra regelverk kortas och förenklas. Det allmänna skattetrycket kan sänkas samtidigt som välfärden kan förbättras. En färsk studie visar att en grupp rika lågskatteländer har gått om högskatteländer som Sverige, när det gäller kvaliteten på välfärden.<sup>1</sup>

Många andra EU-länder har en ännu större potential att genomföra tillväxtreformer. I en tidigare rapport från Frivärld framgår att den europeiska ekonomin har potential att fördubbla tillväxten under en tioårsperiod.<sup>2</sup> Tillskottet som detta skulle ge motsvarar fem gånger så mycket som EU-länderna i dag satsar på försvaret och skulle förutom att säkra Ukraina täcka både klimatomställningen, välfärden och en rejäl försvarssatsning.

Kalkylen bygger på den forskning som visar att en högre placering i olika index för ekonomisk frihet – som från Fraser Institute eller Heritage – lyfter tillväxten. Om EU-länderna genomförde marknadsreformer som får dem och den europeiska ekonomin i sin helhet att klättra från snittet i dessa index (där Tyskland ligger) till en större ekonomisk frihet i nivå med Irland eller Danmark så bör det enligt forskningen sparka i gång tio år av supertillväxt.

Nationella politiska läsningar står visserligen i vägen för de reformer som behövs. EU kan däremot skapa hävstänger för att stimulera marknadsreformer som ger ökad tillväxt. De reformer för ökad konkurrens som Sverige införde i samband med ansökningsprocessen visar hur framgångsrikt det kan vara. Exempel på reformer på EU-nivå som kan fungera som hävstång kan vara:

- Inför en regelkross. Många länder har liksom Sverige inte bara överimplementerat EU-direktiven utan också hittat på en uppsjö av egna tillväxthämmande regleringar. Låt i stället EU bli en regelkross enligt modellen som redan beslutats för gröna investeringar inom ramen för "Net Zero Industry Act". Enligt den ska, åtminstone för gröna investeringar, en enda myndighet vara ansvarig för alla tillstånd och processen ska normalt inte ta mer än ett år. Samma princip borde tillämpas för alla investeringar.
- Betala för reformer och resultat. Enbart den del av EU:s regionalpolitik som finansierar infrastruktur i fattigare EU-länder har enligt utvärderingarna bevisligen gett resultat. Övriga delar bör fasas ut. EU bör även driva igenom en gemensam ansats för en innovationspolitik som betalar för uppnådda tekniksprång snarare än vaga förhoppningar i ansökningar om forskningsmedel. Betalning för uppnådda resultat bör även vara ledstjärna i klimatpolitiken. Resultatinriktade reformer för tillväxt följer samma principer som reformer som ger mer klimatnytta till lägre kostnad.
- Entreprenörer och investerare bör få villkor inom EU som liknar USA:s. Det bör gå att starta nya företag på ett par timmar med ett regelverk som sträcker sig över

1 Fölster och Sanandaji (2024).

2 Fölster (2024).



hela EU. Det bör finnas ett gemensamt sätt att hantera optionsprogram och att standardisera sättet som investeringar görs inom EU.<sup>3</sup> Detta spår nämns också i Draghi-rapporten.

Liknande reformer inom EU-länderna, skulle också skapa mycket bättre förutsättningar för den sortens risktagande som kan resultera i superenhörningar. En särskilt knivig fråga är dock hur EU och dess länder landar rätt i de fall där det ändå kan vara befogat att tillföra offentliga medel. Enligt nationalekonomisk forskning kan offentliga pengar i högriskprojekt i vissa fall vara befogade, dock inte som ett led i en allmän industripolitik, utan för ändamål där stater har ett tydligt ansvar, som miljö eller säkerhet eller i den egna offentliga verksamheten.

Offentliga myndigheter måste självfallet kunna investera i teknikutveckling inom sin egen verksamhet, där de också har djup kunskap. De framgångsrika amerikanska techföretagens tidiga utveckling gick i själva verket hand i hand med ett stort skifte i amerikansk innovationspolitik, mot att uppmuntra de som tänkte annorlunda och betala för framgång. I USA fick först privata stiftelser och sedan även myndigheter betydande framgångar med så kallade Grand Challenge innovationstävlingar. Exempelvis har den amerikanska försvarsmyndigheten DARPA lockat fram många tekniksprång på det sättet. Sedan år 2010 driver därför den amerikanska regeringen Challenge.gov där de flesta myndigheter nu lägger ut Grand Challenge-tävlingar. Fler än 800 aktiva sådana är utlysta och pågående. En forskningsöversikt från Konkurrensverket visar att de empiriska resultaten av Grand Challenge-tävlingarna överlag är positiva.<sup>4</sup> Den privata och offentliga omorienteringen till att testa högriskinnovationer har kommit att prägla åtskilliga myndigheters arbete på andra sätt också. NASA, som själv framgångsrikt tagit fram omvälvande teknik, som geosta-

tionära satelliter, har ändå satsat helhjärtat på en ännu mer radikal förnyare. Elon Musks SpaceX har på beställning av NASA tagit fram ett helt nytt sätt att bygga rymdraketer billigare och mer pålitligt än andra.

Medan amerikanska myndigheter som försvarsmyndigheten DARPA alltså har drivit på tekniksprång inom sitt expertisområde, är Draghis vision att europeiska ”ARPAs” ska befolkas av byråkrater och forskare som försöker att komma på utrymme för innovation i privata industriens expertområden.<sup>5</sup> Det fungerar sällan.

Däremot kan offentliga insatser vara befogade för att främja EU:s säkerhet. Som en illustration stödde det amerikanska energidepartmentet många osannolika tekniker för att göra USA oberoende av olja och gas från mellanöstern eller Ryssland. Efter 30 år lyckades slutligen så kallad fracking. Europa ratade initiativet, importerade först rysk gas i stor skala, och nu amerikansk frackinggas som till hög kostnad transporteras till Europa. Draghi drar inga lärdomar av denna och liknande händelser, annat än att notera att USA gynnas av lägre energikostnader.

Ändå är liknande säkerhetsrisker högaktuella för Europa. Till exempel ströp Kina nästan all export av sina sällsynta jordartsmetaller till Japan år 2010 efter att Japan grep en kinesisk kaptan som krockade med en japansk patrullbåt. Händelsen blev startskottet på en enorm kraftansträngning inom den japanska staten och näringslivet. Den japanska regeringen antog en plan på 1,2 miljarder dollar med målet att frigöra den japanska bilindustrin från kommunistpartiets grepp. Ansträngningen gav resultat.

Kina har sedan 2020 i tysthet skurit av exporten av en viss typ av grafit som är central i elbilsbatterier. Förbudet riktas bara mot Sverige. Till följd av sådana händelser har EU sent omsider antagit förordningen om kritiska råmaterial i mars 2024, men den saknar tillräcklig finansiering från både privat och offentligt håll. I USA har den fe-

3 Se till exempel uppropet från EU-Inc. <https://www.eu-inc.org> där konkreta uppslag mejslas fram.

4 Fölster (2018).

5 EU har fortsatt att använda inducement prizes. Principen att betala för resultat talar dock för att en betydligt större del av EU:s nuvarande forskningsanslag bör skiftas om till Grand Challenge eller inducement prizes. Dessa bör fokusera på utmaningar inom myndigheters centrala expertis, inte som allmän industripolitik. Ett stort hinder är dock att EU-länderna knappt har tordats använda Grand Challenge-priser till följd av oklarheter om dessa är förenliga med EU:s statsstödsregler (som inte gäller för EU själv). Ett land som har hittat ett sätt att runda reglerna är Storbritannien (medan det fortfarande var EU-medlem) som utlyste sitt Longitude Prize 2012 via en stiftelse med huvudinriktning att hitta nya antibiotika. Delvis tack vare priset bildades också en rad start-ups i världen kring specifika nya antibiotika.

derala regeringen satsat mångmiljardbelopp för att få i gång nya råmaterialprojekt.

Exemplen illustrerar att det finns utrymme för offentliga insatser, men de bör hålla sig till evidens och vetenskap. Det är väl belagt att statlig finansiering har en viktig roll när samhällsekonomiska värden kan skapas, som med marginal överstiger vad privata investerare kan räkna hem. Det gäller för mer grundläggande forskning eller sådant som är svårt att patentera, för vissa miljösatningar, och sådant som har ett geostrategiskt eller säkerhetsmässigt värde. Det gäller också om lönsamheten i en investering är helt avhängig framtida politiska beslut, vilket är fallet för många energi-relaterade investeringar, till exempel i kärnkraft.

Av dessa skäl kan det vara motiverat för tyska eller franska företag och staten att investera för att säkerställa batteriproduktion till sina bilföretag. Motiven är dels säkerhet och minskad risk att bli utpressad eller hamna i en lågkonjunktur om leveranskedjor plötsligen bryts. För Sverige, som inte har något eget bilföretag, är dessa skäl svagare men inte obefintliga eftersom batterier behövs till mycket annat än bilar. Därutöver kan hela EU ha goda skäl att förbättra villkoren för återvinning av batterier, vilket också är en viktig del av Northvolts affärsidé.

Att andra länder subventionerar sina industrier är däremot inte ett självklart skäl att subventionera de egna industrierna. Att Kina subventionerar solceller gör det billigt för Europa att installera sådana, och de sitter där de sitter. Ett avbrott i leveranserna är knappast något stort problem. En tsunami av subventionerade kinesiska batterier som kan innebära dödsstöten för europeiska batterifabriker väljar däremot större säkerhetspolitiska risker. Dessa mildras dock av att USA öser upp till 196 miljarder dollar i IRA-subventioner (inflation reduction act) över batterifabriker i Amerika. Kostnaden för denna strategi är betydande. Amerikanerna kommer att betala mer för battericeller men det skapar också alternativa leverantörer för Europa. Därtill investerar en del kinesiska företag i europeiska batterifabriker som är svårare för Kina att strypa i en krissituation. EU behöver således inte säkerställa hela sitt batteribehov själv.

Utifrån dessa överväganden kan det alltså vara rimligt för EU att

- Ta fasta på att batterier tillverkade i EU är minst 37 % renare än kinesiska batterier. En väl utformad miljöstandard kommer åtminstone på kort sikt att gynna grönare, lokal produktion och på längre sikt få kinesiska företag att anpassa sig till de gröna regler som EU inför.
- Att skynda på med den batterifond på 3 miljarder euro som tillkännagavs sent förra året. En del av finansieringen bör avsättas för att utveckla nya, lovande batterikemier som natriumjon. Att toppa upp EU-bidragen med statligt stöd bör tillåtas. Det är dock avgörande för europeisk konkurrenskraft att bidragen ges på ett sätt som upprätthåller god konkurrens mellan tillverkare.
- För det tredje skulle EU kunna inleda en undersökning av statsstöd till kinesisktillverkade celler, vilket sannolikt leder till tullar som uppmuntrar kinesiska företag att producera i Europa.

Tillsammans skulle detta stöd ändå förbli blygsamt jämfört med det amerikanska, men skulle säkra tillgång till batterier i Europa.

Ett motsvarande resonemang för fossilfritt stål skulle vara följande. Enligt EU:s fastslagna plan på utsläppshandelssystemet emitteras inga nya utsläppsrätter efter 2040. Om Sverige inte har ställt om stålproduktionen till dess måste den läggas ner. Samtidigt är det knappast troligt att andra ställen i Europa har bättre förutsättningar för fossilfri stålproduktion. Även om det kan finnas ställen med bättre energitillgång, måste malmen i så fall fraktas dit, vilket skulle utgöra en hög kostnad och ett miljöproblem. Här finns två motiv för offentliga stöd. Den ena handlar om att de uppfinnande företagen normalt endast tjänar en bråkdel av innovationers samhällsekonomiska värde. Forsknings- och teknikutvecklingsstöd kan således vara befogade. Det andra motivet är att tekniken kräver stora eltillskott. Samtidigt är tillgång och pris på el helt styrd av politiska processer. Det finns således en enorm politiskt skapad risk. Det är inte orimligt att staten lyfter av en del av risken genom garantier för långsiktiga elpriser.

Medan det alltså finns rimliga motiv till offentliga satsningar, är problemet att dessa kommer till genom en politisk process som inte är baserad på nationalekonomiska överväganden. Forskningen är också ganska tydlig om att offentliga subventioner som motiveras av att rädda industrier på nedgång, eller av allmänna industripolitiska och tillväxtfrämjande skäl sällan lyckas.<sup>6</sup>

I stället måste ett analytiskt synsätt utvecklas som en del amerikanska myndigheter har kommit långt med. I Sverige finns också tankar om hur kalkyler och avvägningar bör göras avseende nationell säkerhet.<sup>7</sup> Inte minst hjälper det att utveckla former för ett sådant stöd. Det nyligen föreslagna

stödet till kärnkraft i Sverige och i flera andra länder kan motiveras av politisk osäkerhet som avgör lönsamheten, samt det samhällsekonomiska värdet av stabil och fossilfri baskraft. Samtidigt föreslås stödet ges i en form som kan gå med vinst för skattebetalarna. Detta i sig för med sig att en privat aktör inte har motiv att använda sig av stödet om den tror på god intjäningsförmåga även utan stödet.

Sammanfattningsvis måste EU lära sig riskhantering, både att uppmuntra privata satsningar i högriskprojekt som kan ge utomordentlig avkastning om de lyckas, och att förebygga för samhället negativa risker genom rimliga insatser.

### Lärdomarna är i sammanfattning följande:

- Draghi-rapporten kör på i gamla hjulspår på ett sätt som riskerar att mynna ut i stora offentliga subventioner där de inte är samhällsekonomiskt motiverade, eller tvärtom minskar konkurrensen och därmed även den europeiska konkurrenskraften. Om EU vill ha högre tillväxt och enhörningar måste tillväxtpolitiken bli mycket mer marknadsorienterad, inte minst på ett sätt som underlättar den sortens högrisksatsningar som lett till de amerikanska stora techbolagen.
- Offentliga pengar bör motiveras tydligt utifrån en analys av den samhällsekonomiska vinsten, till exempel ökad säkerhet. I många fall innebär det att yviga utgiftsprogram behöver skalas ner. Men det finns också motiverade satsningar. Avseende dessa är det bra att EU-kommissionen måste godkänna enskilda länders statssubventioner till företag. Men processen bör gå mycket snabbare och motiveras mer transparent utifrån nationalekonomisk forskning.
- Det kan finnas motiv för offentliga medel för teknikutveckling: säkerhet, miljö, att kompensera för politiskt skapad osäkerhet eller andra skäl där samhällsvinsten vida överstiger vad privata investerare kan tjäna på en satsning. Dessa skäl måste dock vara tydliga och kvantifieras i någon form. EU har under många år satsat mycket på att förebygga vissa risker, t.ex. för klimatet, men för lite för att förebygga andra risker, t.ex. avseende energiförsörjning eller risk för väpnad konflikt.
- Offentliga pengar bör investeras i tekniksprång, av myndigheter som behöver utveckla sin egen verksamhet utifrån den djupa kunskap som de har. Det ofta lovordade DARPA är ett föredömligt exempel på en försvarsmyndighet som satsar på att åstadkomma tekniksprång inom försvaret, inte på att försöka utveckla teknik i andra branscher om vilka kunskapen inte är tillräcklig.<sup>8</sup>
- Offentliga investeringar i ny teknik bör i mycket högre utsträckning ske i form av riskdelning eller som betalning för resultat som innovationstävlingar är ett exempel på.
- Offentliga investeringar bör inte ske genom direktiv till offentliga bolag. Kostnaden förblir otydlig och de offentliga bolagen tappar mot konkurrenterna.
- Studier visar att universiteten står för större delen av offentligt innovationsstöd, men för en liten andel av viktiga innovationer, medan fristående innovatörer

<sup>6</sup> Till exempel Lerner (2009).

<sup>7</sup> Till exempel Nerhagen och Hultkrantz (2013).

<sup>8</sup> Det är alltså ett skifte från att betala forskningsanslag till att betala för resultat. EU själv har i måttlig skala också plockat upp tekniken i form av så kallade "inducement prizes". Det första utlystes 2012 där 2 miljoner euro utlovades till den första som utvecklat ett nytt alternativ till traditionell vaccinproduktion. Fyrtonio lag anmälde sig. Vinnaren 2014 blev CureVac, som hade lyckats utveckla den RNA-baserade teknik som nu använts av Pfizer och Moderna för framtagning av covidvaccin. Se även Fölster (2018) för en genomgång av studier om effekten av sådana tävlingar.



står för en överraskande stor del.<sup>9</sup> Samtidigt har universitetet blivit en stark lobbygrupp. Därtill är de universitetsskapade innovationerna för det mesta allmängods som ger begränsad fördel till just europeiska företag. Det finns därför goda skäl att kanalisera en större del av offentligt FoU-stöd genom sektorsforskningsorgan eller på andra sätt, och därtill avbyråkratisera universitetet.

## Referenser

- European Court of Auditors (2023) Europe is in danger of losing the battery race <https://www.eca.europa.eu/en/news/NEWS-SR-2023-15>
- Fölster (2024) Så kan EU få 10 år av supertillväxt. Frivärld. <https://frivarld.se/rappporter/sa-kan-eu-fa-10-ar-av-supertillvaxt/>
- Fölster, S. och N. Sanandaji (2024) Lågskatteländer toppar välfärdsligan – medan högskatteländer tappar. Skattebetalarna. <https://skattebetalarna.se/wp-content/uploads/2024/09/Lagskattelander-toppar-valfardsligan.pdf>
- Fölster, S. (2018) Innovationstävlingar med krav på tekniksprång - en förbisedd hävstång för att möta samhällsutmaningar. Uppdragsforskningsrapport 2018:1, Konkurrensverket, Stockholm.
- Nerhagen L. och Hultkrantz L. (2013) Samhällsekonomisk analys av åtgärder i krisberedskapsarbetet – teori, metodik och tillämpning. VTI rapport 789
- Lerner, J. (2009) Boulevard of broken dreams. Princeton University Press.
- Linus Gisslén and Andreas Horndahl (2016) A Quantitative Approach to Risk and Cost Assessment in Supply Chain Management. Swedish Defence Research Agency (FOI) Stockholm, Sweden [https://www.foi.se/download/18.7fd35d7f166c56ebe0bfffcc/1542623690904/A-quantitative-approach\\_FOI-S-5494-SE.pdf](https://www.foi.se/download/18.7fd35d7f166c56ebe0bfffcc/1542623690904/A-quantitative-approach_FOI-S-5494-SE.pdf)
- Farrow S. (2007) The Economics of Homeland Security Expenditures: Foundational Expected Cost-Effectiveness approaches. Contemporary Economic Policy Vol. 25, No. 1, pp 14-26
- Farrow S. and Shapiro S. (2009) The Benefit-Cost Analysis of Security Focused Regulations. Journal of Homeland Security and Emergency Management. Vol. 6: Iss. 1, Article 2
- Fracking: <https://thebreakthrough.org/issues/energy/us-government-role-in-shale-gas-fracking-history-a-response-to-our-critics> <https://www.desmog.com/2020/06/16/unconventional-shale-production-tax-credit-fracking-gas/>
- Riksrevisionen (2024) Industriklivet – planering, genomförande och uppföljning (RiR 2024:17).

<sup>9</sup> Se Fölster (2018) för en forskningsöversikt.