

Industripolitiska strategier

Vägval för innovation och tillväxt

APRIL 2025

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning.....	4
1. Inledning	6
1.1 Industripolitikens mål och realiteter	6
1.2 Industripolitiken och EU	7
1.3 Industripolitiska modeller	9
2. Vilken form tar EU:s industripolitiska återkomst?	11
3. Alternativa industripolitiska modeller	15
3.1 USA:s Inflation Reduction Act: skatteincitament för att stimulera investeringar	15
3.2 Industripolitik för forskning och utveckling	24
3.2.1 Den sydkoreanska modellen: FoU-incitament för innovativa industrier	27
3.2.2 Den schweiziska modellen: en ickeindustriell industripolitik	32
3.2 Den irländska modellen: utländska direktinvesteringar	36
4. Lärdomar för Europas industripolitik.....	43

Figurer

Figur 1: Statligt stöd per stödinstrument, EU	14
Figur 2: Statligt stöd per stödinstrument, medlemsstater	14
Figur 3: Trender i statligt stöd, EU 2000–2022	18
Figur 4: Gröna subventioner i EU och USA	20
Figur 5: Investeringar i energiomställning, EU och USA	22
Figur 6a och 6b: FoU-utgifter per sektor, EU, Sydkorea och Schweiz	25
Figur 7: Statligt stöd till tillverkningssektorn per tekniknivå, EU	26
Figur 8a och 8b: Indirekta skattesubventioner för FoU, Sydkorea och EU	31
Figur 9a och 9b: Anslag och utgifter för FoU, EU, Sydkorea och Schweiz	34
Figur 10: Utländska direktinvesteringar, EU	36
Figur 11: Utländska direktinvesteringar efter sektor, EU och Irland	38
Figur 12a och 12b: Direktinvesteringar i tillverkning, EU och Irland	40

Tabeller

Tabell 1: Huvuddragen i den amerikanska IRA-modellen	23
Tabell 2: Huvuddragen i den sydkoreanska modellen	30
Tabell 3: Huvuddragen i den schweiziska modellen.....	35
Tabell 4: Huvuddragen i den irländska modellen	42
Tabell 5: Översikt över industripolitiska modeller	44

Förord

Industripolitiken har åter klivit in i centrum för den ekonomiskpolitiska debatten – i Sverige, i EU och globalt. I en värld där stora ekonomier som USA och Kina med kraft mobiliserar industripolitiska verktyg för att säkra sin långsiktiga konkurrenskraft, står Sverige och Europa inför avgörande vägval. Frågan är inte längre *om* vi behöver en industripolitik, utan *vilken* industripolitik vi behöver.

För svensk industri, och särskilt för den innovationsdrivna kemiindustrin som IKEM företräder, är detta inte bara en teoretisk diskussion. Våra medlemsföretag står för en femtedel av hela industrins förädlingsvärde och nära en fjärdedel av Sveriges varuexport. De är avgörande för klimatomställningen – utan avancerad kemi, inga fossilfria batterier, inga biobränslen, inga nya läkemedel. Men för att klara sin omställning och samtidigt fortsätta växa, krävs rätt förutsättningar: investeringar i forskning, tillgång till kompetens och långsiktigt förtroende för marknadsekonomin. Därför är frågan om industripolitikens utformning avgörande.

Den här rapporten bidrar med viktiga perspektiv på våra industripolitiska vägval. Rapporten visar att det inte räcker att ösa resurser över utvalda företag eller branscher. För att industrin ska gå bra måste fria marknader, fri prissättning och fri handel fortsatt vara grundplattan. Framgångsrika industripolitiska modeller – i länder som USA, Sydkorea, Schweiz och Irland – kännetecknas av tydlig målfokusering, satsningar på forskning och innovation, starkt humankapital och välfungerande samspel mellan stat, näringsliv och akademi.

Vi hoppas att denna rapport ska ge beslutsfattare i Sverige och EU nya insikter i hur industripolitik kan utformas för att bli en katalysator för innovation, investeringar och hållbar tillväxt – inte en bromskloss. Sverige behöver en politik som stärker konkurrenskraften, stimulerar framtidens företag och bidrar till den gröna omställningen.

Jonas Hagelqvist

VD, IKEM

Nils Hannerz

Näringspolitisk chef, IKEM

Rapporten är författad för IKEM av Andrea Dugo, ekonom, ECIPE, Fredrik Erixon, chef och grundare, ECIPE och Oscar Guinea, seniorekonom, ECIPE. Denna version är en översättning av den engelska originalversionen. Många engelska termer och förkortningar har behållits då de är etablerade i svensk ekonomisk vokabulär.

Sammanfattning

Europas industripolitik har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Statligt industristöd i EU uppgick 2022 till 1,4 procent av BNP, en nivå som inte har nåtts sedan början av 1990-talet. Förespråkare för ett stort statligt industristöd hävdar att detta är nödvändigt för att upprätthålla konkurrenskraften i en värld där USA och Kina genomför storskaliga industripolitiska projekt. Samtidigt är effektiviteten i en sådan politik omtvistad: betydande forskning och erfarenhet ifrågasätter att stora statliga stöd faktiskt har en tydlig och positiv effekt på önskvärda ekonomiska resultat.

I denna rapport granskas utvecklingen av EU:s industripolitik och den jämförs med några alternativa industripolitiska modeller som utvecklats i Europa och andra delar av världen. Den traditionella hållningen i EU har sedan 1980-talet främst varit inriktad på horisontella industripolitiska åtgärder – till exempel avregleringar, konkurrenstillsyn och stöd till forskning och utveckling (FoU). På senare tid har dock EU rört sig i en mer interventionistisk riktning. Detta skifte har till stor del drivits på av kriser – den globala uppvärmningen, finanskrisen 2008, covid-19-pandemin, kriget i Ukraina – som har lett till krav på ett större statligt engagemang för att hjälpa krisande företag eller stötta deras anpassning till nya ekonomiska realiteter.

Denna rapport visar dock att även om industripolitik kan bidra till en god ekonomisk utveckling, är den inte en avgörande faktor för ekonomisk framgång. Alla framgångsrika ekonomier har bedrivit industripolitik, men det har också alla misslyckade ekonomier. Denna enkla observation berättar att industripolitik i sig inte är en avgörande faktor för hög ekonomisk tillväxt och god konkurrenskraft – och att annan politik för innovation och tillväxt nog bör stå i centrum. Effektiviteten i industripolitiken beror huvudsakligen på dess utformning: att den undviker att ge dåliga incitament till företag och konsumenter och i stället stimulerar nya investeringar i näringslivet.

Den industripolitiska återkomsten i EU kännetecknas framför allt av större statligt stöd. Det är också vad som föreslagits i en rad högnivårapporter av Mario Draghi och Enrico Letta, som båda vill utveckla en tydligare industripolitisk roll för EU. Till skillnad från EU:s tidigare ekonomiska strategier, som tog sikte på fördjupningar av den inre marknaden, föreslås (och praktiseras) nu också fortsatta uppluckringar av reglerna för statligt stöd för att möjliggöra större offentliga subventioner till europeiska företag.

Rapporten visar att statligt industristöd i Europa oftast prioriterar etablerade företag framför den privata sektorn som helhet. Direkta bidrag är vanligare än andra stödformer och medel teknologiska sektorer får mer anslag än högteknologiska. Denna industripolitiska modell är ofta ineffektiv och har liten effekt på de resultat som man försöker uppnå. Vi kontrasterar en sådan modell med lärdomar från industripolitik i USA, Sydkorea, Schweiz och Irland. Jämförelsen tar sikte på alternativa sätt för att främja innovation och industriell konkurrenskraft. Dessa alternativa modeller är intressanta och kan tjäna som inspiration i EU, särskilt för att hantera specifika och växande problem i EU:s ekonomi: låga

investeringsnivåer, minskande utländska direktinvesteringar, eftersläpande FoU-baserad innovation och problem med att förse näringslivet med arbetskraft med relevant utbildning.

- Den **amerikanska modellen, Inflation Reduction Act (IRA)**: USA:s strategi bygger främst på skattelättnader snarare än direkta bidrag. IRA, som infördes 2022, syftar till att främja fossilfri energi och industriell innovation genom att erbjuda breda skatteincitament till företag. Denna metod står i kontrast till EU:s stora beroende av direkta subventioner, som ofta är mycket selektiva och riskerar att snedvrider konkurrensen.
- Den **sydkoreanska modellen**: Sydkorea har använt industripolitik för att främja FoU inom högteknologiska sektorer. Landets G7-program på 1990-talet innehöll riktade forskningssubventioner för att uppmuntra privata företag att investera i spjutspetsteknik. Landet använder sig också av mycket differentierade skatteincitament för FoU för mindre företag.
- Den **schweiziska modellen**: Schweiz fokuserar på starka offentliga investeringar i forskning och högre utbildning snarare än direkta industrisubventioner. Det är en mycket innovativ ekonomi och det offentliga söker främja samarbete mellan universitet, företag och forskningsinstitut. Denna modell lägger också tonvikt på aktiv politik för att försörja företag med kompetent arbetskraft via vidareutbildning och yrkeshögskolor.
- Den **irländska modellen**: Irland har framför allt stimulerat utländska direktinvesteringar (FDI) för att förändra sin ekonomiska struktur. Metoden har varit att attrahera multinationella företag inom högteknologiska branscher att lokalisera sig i Irland och öka sina investeringar där. Med ett stabilt företagsklimat, kvalificerad arbetskraft och gynnsamma bolagsskatter har Irland etablerat sig som ett globalt nav för sektorer med högt förädlingsvärde som läkemedel och informationsteknik.

Den röda tråden som går igenom alla dessa olika politiska modeller handlar om ett tydligt fokus på definierade resultat – inte på vissa företag. Ett annat gemensamt drag är att framgångsrika modeller söker åstadkomma förändringar i nyckelfaktorer för ekonomisk framgång – till exempel innovation och strukturella ekonomiska förändringar (inklusive näringsstrukturen). Industripolitiken i EU har varit delvis annorlunda och inte resulterat i samma utsträckning i tydliga effekter på långsiktig konkurrenskraft. Den är fortfarande starkt beroende av direkta bidrag, som ibland ersätter snarare än kompletterar näringslivet investeringar. En mer målinriktad strategi, med inspiration från framgångsrika modeller, skulle kunna förbättra effektiviteten i EU:s industripolitik genom att prioritera investeringar i FoU, främja entreprenörskap och eftersträva att subventioner inte leder till att ineffektiva företag slår ut mer produktiva företag.

1. Inledning

1.1 Industripolitikens mål och realiteter

Begreppet industripolitik har länge varit notoriskt svårdefinierat eftersom det lämpar sig för en rad olika tolkningar som ibland är skraddarsydda för ett specifikt industripolitiskt intresse.¹ I grunden handlar dock industripolitik om alla former av politik som stöder företag och som på sikt söker förbättra konkurrenskraften och strukturen på ett lands ekonomiska aktivitet.

Frågan är: Vilka målsättningar ligger bakom att regeringar eller EU bedriver industripolitik och hur förväntar sig beslutsfattare att dessa målsättningar ska uppnås genom specifika politiska åtgärder? I den breda offentliga debatten, i den mån den plockar upp industripolitik, men särskilt i en ny slags industripolitisk opinionsbildning tycks svaren vara självklara. Med hjälp av begrepp som ”smart industripolitik” eller ”missionsorienterad industripolitik” hävdar en del inflytelserika politiker och akademiker att storskaliga statliga program kan främja produktivt och innovativt ekonomiskt beteende. De kan samtidigt uppnå bredare samhälleliga mål, till exempel att minska koldioxidutsläppen. Med utgångspunkt i exempel som DARPA² i USA och andra exempel på statligt finansierad forskning som lett till framgångsrik kommersiell innovation, argumenteras det för att Europa nu bör genomföra ett större industripolitiska program – eller ”missioner”.

Men om vi skrapar på ytan tycks det som att dessa ambitioner skorrar med verkligheten. En första och grundläggande iakttagelse är att industripolitiken inte börjar från noll: det finns i själva verket redan en hel del industripolitik i Europa men profilen på den statsstöds-baserade industripolitiken stämmer inte överens med ambitionerna om en ”smart” eller ”missionsstyrd” industripolitik. Det föranleder frågan: om den nuvarande och tidigare industripolitiken inte kan kategoriseras som smart industripolitik, vad är anledning att tro att framtida den framtida utformningen på den kan bli bättre?

Dessutom växer kraven på ökat statligt stöd inom många olika sektorer, och målen varierar ganska påtagligt. Även om vissa europeiska beslutsfattare fortfarande är försiktiga, accepterar majoriteten av ledare i Bryssels och europeiska huvudstäder att statligt stöd och andra breda former av industripolitiska insatser nu är nödvändiga. Men redan här uppstår problem: industripolitik kan knappast var ”smart” och ”missionsinriktad” om den samtidigt ska vara bred och omfatta många sektorer med olika mål. Det finns såklart många lyckade industripolitiska projekt som varit ”smarta” och haft små och väldefinierade mål: DARPA är ett av dem. Men sådana projekt kännetecknas också av att de är

¹ Vanden Bosch, X. (2014). *Industrial policy in the EU: A guide to an elusive concept* (Egmont Paper No. 69). Egmont – Royal Institute for International Relations.

² DARPA står för Defence Advanced Research Projects Agency, som är ett av flera ARPA-organ som har till uppgift att stödja heterodoxa idéer som kan främja nya innovationsområden.

svåra att replikera i en större utsträckning. Sådana program kan knappast "skalas upp" i en större utsträckning, inte minst för att deras etos är att vara heterodox och finansiera det avvikande.

En bra startpunkt är att först försöka först profilen på industripolitik under senare tid och hur den påverkat olika utfall. Industripolitiken omfattar ett brett spektrum av politiska åtgärder över en lång tid och ett sätt att först sätta frågan i perspektiv är att utgå från två grundläggande observationer. Den första är:

- a) Alla framgångsrika ekonomier har bedrivit industripolitik.
- b) Alla misslyckade ekonomier har bedrivit industripolitik.

Denna basala observation berättar något viktigt: industripolitik är egentligen inte är en oberoende variabel för ekonomisk framgång. Även om vissa industripolitiska åtgärder kan ge positiva effekter ska faktorerna bakom ekonomisk framgång sökas på annat håll.

Den andra observationen följer samma struktur:

- a) Alla framgångsrika företag har dragit nytta av industripolitik.
- b) Alla misslyckade företag har dragit nytta av industripolitik.

Återigen: det är en basal identifikation som visar att industripolitiken inte är den avgörande faktorn för kommersiell framgång. Även om specifika insatser kan leda till framgång för ett eller flera företag finns de viktigaste drivkrafterna utanför industripolitiken.

1.2 Industripolitiken och EU

Många beslutsfattare har hoppat på det industripolitiska tåget utan att först fastställa grundläggande mål för politiken och tydliga metoder för att uppnå dem. Ett sätt att åskådliggöra förändringar i EU:s industripolitiska trender – och förstå var vi är på väg nu – är följa utvecklingen olika högnivå-rapporter som beställts av EU-ledare sedan 1970-talet. Närmast alla av dessa rapporter under 1970-talet³ och 1980-talet⁴, fram till början av 2000-talet,⁵ saknade helt fokus på aktiv industripolitik. Sett till metoder för att stärka konkurrenskraften och förbättra tillväxten var industripolitiken snarast frånvarande.

³ Council and the Commission of the European Communities. (1970). *Report on the realisation by stages of economic and monetary union in the Community (Werner Report)*, s. 23. Office for Official Publications of the European Communities.

Commission of the European Communities. (1977). *Report of the study group on the role of public finance in European integration (MacDougall Report)*, s. 69. Office for Official Publications of the European Communities.

⁴ Cecchini, P., Catinat, M. & Jacquemin A. (1988). *The European challenge, 1992: The benefits of a single market (Cecchini Report)*. Wildwood House, London.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union. (1989). *Report on economic and monetary union in the European Community (Delors Report)*. Office for Official Publications of the European Communities.

⁵ Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J. & Wallace, H. (2003). *An agenda for a growing Europe: Making the EU economic system deliver (Sapir Report)*. Oxford University Press.

Ändå gjorde industripolitiken en oväntad comeback efter den globala finans-krisen. Mario Montis rapport från 2010 var starten för en rad ekonomiska rapporter – inklusive rapporterna under 2024 från två tidigare italienska premiärministrar (Enrico Letta och Mario Draghi) – som skulle återuppväcka industripolitiken. Monti-rapporten säger att industripolitik är ”inte längre tabu”, och skälet till förändringen tillskrivs oron då över den svaga utvecklingen i Europas industriella basktorer.⁶

Även om Monti-rapporten hänvisar till industripolitiken 19 gånger – oftare än Letta-rapporten och något mindre än Draghi-rapporten (trots att den senare är fyra gånger så lång) – insisterar han på att EU:s industripolitik inte får strida mot konkurrensrätten eller reglerna för statligt stöd. I stället landar Monti i den traditionella synen att den inre marknaden är och förblir EU:s mest effektiva industripolitik.⁷

Fjorton år senare föreslår Letta- och Draghirapporterna en markant annorlunda vision av industripolitiken. I Letta-rapporten från april 2024 förespråkas till exempel en ”dynamisk och effektiv europeisk industripolitik” som inbegriper en genomgripande översyn av reglerna för statligt stöd.⁸ Medan Monti-rapporten förespråkade en strikt efterlevnad av de befintliga reglerna för statsstöd, argumenterar Letta-rapporten för att det är nödvändigt att lätta på bestämmelserna när stöd ges på EU-nivå. Den nationella tillämpningen bör dock vara fortsatt strikt. Om reglerna genomförs på unionsnivå snarare än på nationell nivå – och därmed antas bevara den inre marknads integritet och undvika skattemässiga skillnader mellan medlemsstaterna – anser Letta att en gradvis ökning av offentliga subventioner till företag är nödvändiga för att skydda den europeiska industrin.⁹

Mario Draghi, vars rapport presenterades i september 2024, efterlyser också en anpassning av reglerna för statsstöd och en mer omfattande industripolitik på EU-nivå. Han förespråkar ”större stödbelopp” inom områden där ”EU-samordningen förbättrats”.¹⁰ I en värld där USA och Kina ”inte längre spelar enligt reglerna och aktivt driver politik för att stärka sin konkurrensposition” bör EU starta ett jämförbart storskaligt industripolitiskt initiativ för att ”skydda våra traditionella industrier från en ojämn global spelplan”.¹¹

Enligt Letta och Draghi är offentliga subventioner till företag ett outhärligt verktyg för att återställa EU:s konkurrenskraft. Detta perspektiv delas i stor

⁶ Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market at the service of Europe's economy and society*, s. 86. Report to the President of the European Commission (Monti Report). European Commission.

⁷ Ibid, s. 88.

⁸ Letta, E. (2024). *Much more than a market: Report on the future of the Single Market*, s 5 och 39. Council of the European Union.

⁹ Ibid, s. 26, 39-40.

¹⁰ Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness: In-depth analysis and recommendations (Part B)*, s. 301. European Commission.

¹¹ Draghi, M. (2024). *Mario Draghi: Radical Change—Is What Is Needed*. Speech at the High-level Conference on the European Pillar of Social Rights in Brussels on April 16, 2024. Groupe d'études géopolitiques.

utsträckning av politiska ledare i många europeiska länder; storleken på statsstöden som betalats ut de senaste åren vittnar inte minst om detta. År 2010, några år efter finanskrisen uppgick EU:s totala statliga stödåtgärder till mindre än 92 miljarder euro. Under 2020 och 2021, som en reaktion Covid-19-krisen, hade denna siffra stigit till nästan 350 miljarder euro – vilket nästan motsvarar en fyrfaldig ökning.¹² De senaste uppgifterna från 2022 tyder på en minskning av det Covid-19-relaterade stödet, men de totala utgifterna för statsstöd var fortsatt höga: 228 miljarder euro.¹³

Storleken på industripolitiken i dag markerar en omorientering från den strategi som dominerat sedan 1980-talet. Industripolitik i EU handlar inte längre om horisontella, icke-selektiva åtgärder som syftar till att förbättra det övergripande företagsklimatet med större satsningar på FoU och utbildning, bättre flexibilitet på arbetsmarknaden och sunda nivåer på skatter och regleringar.¹⁴ EU:s framväxande industripolitik söker numera en proaktiv roll, och i den ingår att aktivt främja och skydda specifika industrier.

1.3 Industripolitiska modeller

Ett mer proaktivt förhållningssätt till industripolitiken är inte på något sätt exklusivt för Europa. Andra länder går i samma riktning. Under Biden-administrationen lanserades i USA ett extraordinärt industripolitiskt program för den gröna omställningen och att stimulera investeringar i fossilfri eller förnyelsebar energi – the Inflation Reduction Act (IRA).¹⁵ Även om detta stödprogram omformas under den nya Trump-administrationen förväntas USA fortfarande söka styra investeringar, särskilt inom framväxande teknikområden som artificiell intelligens (AI).¹⁶

Men det finns samtidigt stora skillnader mellan olika tillvägagångssätt. Den europeiska modellen för statligt stöd, som i hög grad bygger på direkta utbetalningar till utvalda företag, är bara en av många möjliga metoder. Det finns många andra modeller för tillämpad industripolitik, och de som förknippas med framgångsrika länder och regioner tenderar att dela vissa viktiga egenskaper. Ett utmärkande drag är att de i hög grad är inriktade på definierade ekonomiska resultat – inte på vissa företag. Ett annat kännetecken är att dessa resultat ofta är tydligt definierade och kan beskrivas som nyckelfaktorer för ekonomisk framgång: investeringsnivåer eller inflödet av

¹² European Commission. (2024). Scoreboard State Aid data – New dissemination tool for statistics (2000–2022). https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/scoreboard/scoreboard-state-aid-data_en

¹³ Ibid.

¹⁴ Owen, G. (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt?. *ECIPE Occasional paper*, No. 1/2012.

¹⁵ Goldwyn, D. L. and Clabough, A. (2023, Augusti 7). *A year after the IRA, industrial policy has gone global. Now what?*. Atlantic Council.

¹⁶ Holland, S. (2025, 22 januari). "Trump announces private-sector \$500 billion investment in AI infrastructure". *Reuters*.

utländska direktinvesteringar, FoU-intensitet och tillgång på arbetskraft med relevant utbildning, för att nämna några exempel.

I denna rapport undersöks några sådana riktade industripolitiska åtgärder och deras effektivitet analyseras med hjälp av några mätbara ekonomiska indikatorer på framgång. Dessa industripolitiska modeller inkluderar:

- **Den amerikanska IRA-modellen:** Denna modell är inriktad på att ge skattelättnader i stället för direkta bidrag för att *stimulera investeringar* inom utvalda sektorer. Även om IRA och andra amerikanska industripolitiska program har haft en del anmärkningsvärda resultat har de också haft problem som liknar dem som uppstått i de europeiska statliga stödinsatserna;
- **Den sydkoreanska modellen:** Denna strategi betonar *FoU-fokuserat och riktat statligt stöd till företag*, särskilt mindre företag, inom högteknologiska sektorer. Modellen används främst för att främja FoU-samarbete och tillgång till avancerad teknik och kunskap;
- **Den schweiziska modellen:** Denna modell kombinerar betydande anslag till offentlig forskning och universitet med breda insatser för arbetskraftsförsörjning och utbildning arbetstagare på företagsnivå. Landet arbetar också med riktade branschövergripande FoU-program;
- **Den irländska modellen:** Denna strategi prioriterar mycket stora incitament för utländska direktinvesteringar (FDI) i syfte att lokalisera och uppgradera industrier, och i förlängningen etablera en ny industristruktur som är FoU-intensiv och skapar högre värdeförädling.

Detta är en diskussionsorienterad rapport och innehåller fyra kapitel, introduktionen inräknad. I kapitel 2 granskas EU:s statsstöds-baserade industripolitik och hur den designats. I kapitel 3 studeras de alternativa industripolitiska modeller som nämnts ovan: lärdomar av dem för EU dras också. I kapitel 4 presenteras några slutsatser och de viktigaste lärdomarna från de alternativa industripolitiska modellerna diskuteras.

2. Vilken form tar EU:s industripolitiska återkomst?

Industripolitiken tar numera en central roll i den europeiska näringspolitiken. De statliga insatserna i EU har nått rekordnivåer under senare år, både om vi mäter i absoluta tal och som andel av BNP. Det är en markant förändring och bryter med den tidigare trenden: sedan början av 1990-talet var aktiv industripolitik länge på nedgång. Den andel av BNP som lades på aktiv industripolitik i EU minskade kraftigt under den perioden. Den halverades nästan mellan 1992 och början av 2000-talet – från cirka 0,9 procent till cirka 0,5 procent av BNP. Trenden stabiliserades under 2000-talets första decennium och varierade marginellt mellan 0,5 och 0,6 procent av BNP.¹⁷

I början av 2010-talet började de offentliga stödåtgärderna att växa, delvis som ett resultat av finanskrisen och ekonomiska problem i flera länder i Eurozonen. En ny acceleration kom med Covid-19-pandemin och den energikris som följde på den ryska invasionen av Ukraina. Över hela denna period ökar också de industripolitiska anslagen för att ställa om Europas ekonomi och minska utsläppen. År 2020 nådde de statliga stödutgifterna en topp på 2,4 procent av EU:s BNP. Utgifterna låg kvar på 2,3 procent år 2021 och minskade sedan till 1,4 procent av BNP år 2022.¹⁸

Utgiftsvolymen är en sak, men det finns också andra viktiga egenskaper att studera. Frågan är hur effektiv EU:s industripolitik varit – också i jämförelse med industripolitik i andra länder? Det är viktigt att först kortfattat gå igenom de viktigaste industripolitiska instrumenten som har använts. Ett sätt att förstå olika former av industripolitiskt stöd till företag är att likna det vid ett lemonadstånd drivet av barn. I sin mest grundläggande och okomplicerade form, hävdas i en studie, kan ju ett enkelt läskstånd betraktas som ”en symbol för kapitalism och entreprenörskap”.¹⁹

Låt oss ta exemplet Emma som vill starta ett eget lemonadstånd. Hennes föräldrar har flera sätt att stötta henne. Det enklaste är att ge henne 200 kronor i förskott för att köpa insatsvaror för läsk – ungefär som (direkta) bidrag i industripolitiken. Även om detta bidrar till att täcka de initiala kostnaderna gör stödet inte nödvändigtvis Emma bättre på att konkurrera med andra lemonadstånd i grannskapet, särskilt inte om stödet ges senare när hon har finansiella problem. Ett alternativ är att Emmas föräldrar kan låta henne använda sina besparingar eller lova extra fickpengar om hon gör bra ifrån sig. De kan också ge

¹⁷ Schito, M. (2021). The politics of State aid in the European Union: explaining variation in aid allocation among Member States. *Journal of Public Policy*, 41(2), 277–306.

¹⁸ European Commission. (2024). *State aid scoreboard 2023*. Directorate-General for Competition. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/0b2037c5-c43f-4917-b654-f48f74444015_en

¹⁹ McNish, J. (2017, Februari 6). *Lemonade stands and how to foster innovation*. Policy Options.

henne incitamentet att slippa betala hennes månatliga bidrag till familjens sparande – en form av stöd som i litteraturen kallas för **skattelättnader**.²⁰ De kan också låna ut 200 kronor till henne med krav på återbetalning eller investera 100 kronor i utbyte mot en andel av hennes vinst, vilket motsvarar **lån** respektive **aktieinstrument**.²¹ I båda fallen delar föräldrarna på riskerna och vinsterna, vilket uppmuntrar till ansvarsfull företagstillväxt.

För att främja innovation kan de erbjuda en bonus eller rabatt på 50 kronor för att experimentera med nya lemondrecept, vilket liknar **FoU-incitament**. Andra stödåtgärder kan vara att sätta upp ett paraply för hennes stånd som skyddar mot ogynnsamt väder, förbättra ”infrastrukturen” runt ståndet eller begränsa konkurrensen genom att förbjuda hennes syskon att öppna konkurrerande stånd – i likhet med protektionistisk politik. Möjligheterna är många, men essensen är enkel: på samma sätt som Emmas föräldrar har en rad olika sätt för att stödja henne kan regeringar välja mellan en lång rad olika alternativ för att hjälpa företag.

Vilka alternativ har EU traditionellt föredragit? Om vi begränsar oss till statliga stödåtgärder – de industripolitiska åtgärder som det finns bäst data över och som möjliggör jämförelse mellan EU:s medlemsstater – går det att peka på en rad viktiga mönster. Dessa illustreras i Figur 1. En första observation är att sammansättningen av statsstöd i EU har haft ett tydligt mönster under 2000-talet. Direkta bidrag har representerat den största andelen av EU:s statliga stödåtgärder under två decennier. Skattelättnader är EU:s andra största instrument, medan lån, garantier, aktiebaserade instrument och andra former av statligt stöd spelade en försumbar roll fram till början av pandemin.

Under pandemin minskade den relativa andelen av direkta bidrag markant och det var, omvänt, en tillväxt för lån och instrument för att stötta bolagens egna kapital. Pandemiåren såg också en blygsam uppgång för skattelättnader och andra former av statligt stöd. Denna förändring innebar dock inte en minskning av direkta bidrag i absoluta tal. Dess andel kunde minska därför att det totala statsstödet växte kraftigt. Mellan 2020 och 2022 uppgick den årliga volymen av direkta bidrag till i genomsnitt cirka 1 procent av EU:s BNP – vilket motsvarar 150 miljarder euro. Det är 2,5 gånger mer än genomsnittet för de två föregående decennierna.

Även om deras relativa andel har minskat fortsätter de direkta bidragen att dominera utgifterna för statligt stöd. Som andel av totalsumman är de minst dubbelt så stor som alla andra kategorier, vilket visar på deras bestående betydelse i EU:s industripolitiska verktygslåda.

²⁰ Ibid.

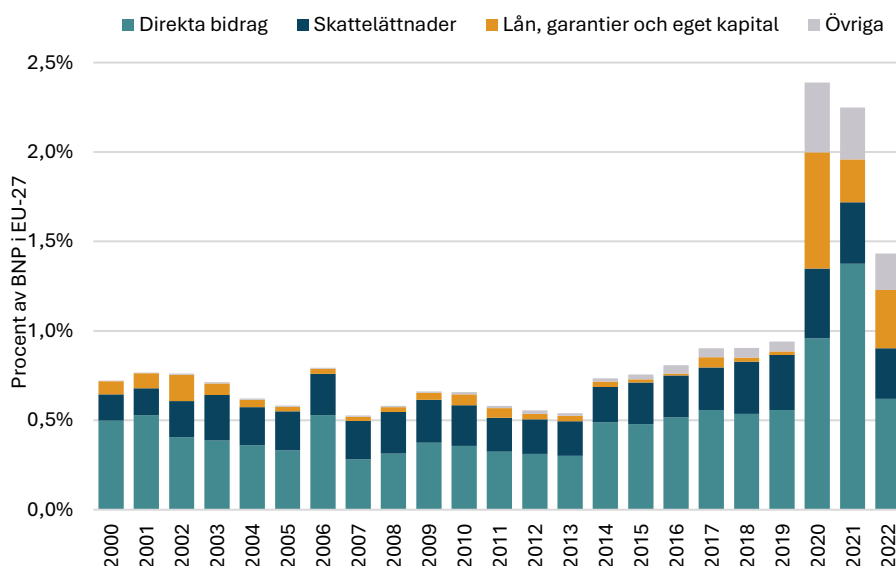
²¹ Ibid.

Figur 1 visar EU:s övergripande strategi för statligt stöd under de senaste två decennierna. Den belyser dock inte skillnaderna mellan de enskilda medlemsstaternas industripolitik. Aggregerade data kan såklart dölja betydande skillnader i vad olika länder gör: Figur 2 visar att precis så är fallet. Figuren presenterar en detaljerad uppdelning av statliga stödinstrument som andel av nationell BNP i alla 27 EU-medlemsstater.

I figur 2 sammanställs alla statliga stöd, baserad på olika instrument, mellan 2000 och 2022 för varje medlemsstat. Summan har sedan dividerats med landets BNP för 2022. En första iakttagelse är att det inte finns något tydligt mönster i andelen statligt stöd i förhållande till BNP i de olika länderna. I motsats till vad som ofta antas har traditionellt sparsamma länder som Danmark, Österrike och Sverige lagt en större andel av sin BNP på industripolitiska utgifter under de senaste två decennierna än Spanien, Italien och Irland. Det kan också noteras att Tyskland, trots sin stora ekonomi, placerar sig högt: på femte plats totalt sett.

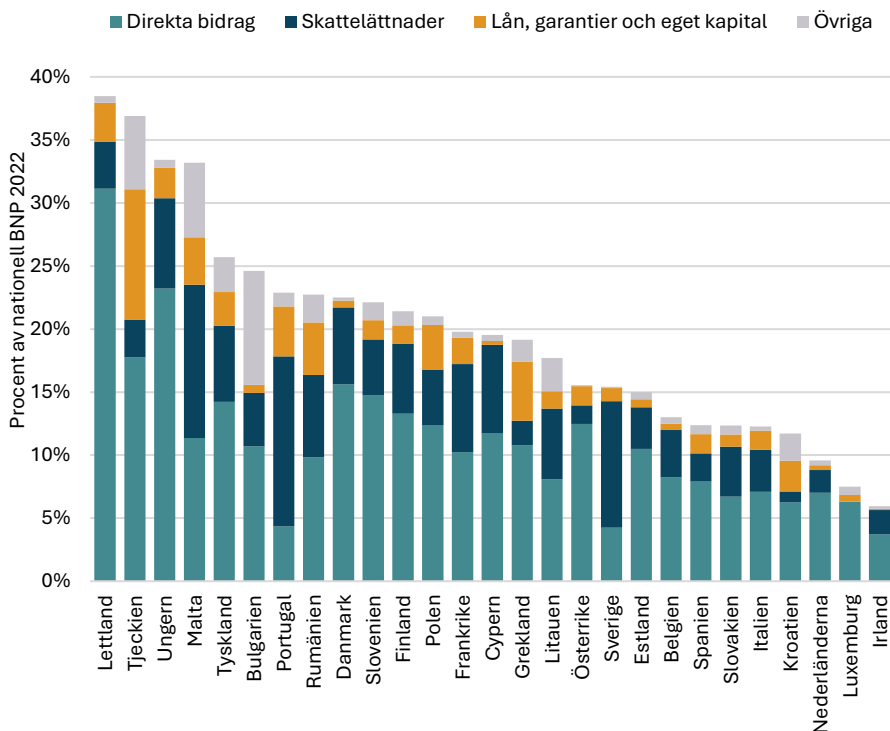
Även om figuren visar att det finns stora variationer mellan olika instrument för statligt stöd finns det samtidigt ett tydligt mönster: i 24 av 27 länder utgör direkta bidrag den största enskilda komponenten i det statsstödet. Endast Malta, Sverige och Portugal avviker från detta mönster, där särskilt de två sistnämnda länderna prioriterar skattebaserat statsstöd framför direkta överföringar till företag.

Figur 1: Statligt stöd per stödinstrument, EU



Utgifter för statligt stöd som andel av BNP per huvudkategori av statliga stödinstrument i EU-27, 2000–2022 (procent av BNP i EU-27). Källa: Författarnas beräkningar baserade på data i EU-kommissionens Scoreboard State Aid. Anmärkning: De fyra breda kategorier av statliga stödinstrument som presenteras här har utvecklats av ECIPE genom gruppering av många typer av statsstöd som kategoriserats av kommissionen.

Figur 2: Statligt stöd per stödinstrument, medlemsstater



Kumulativa utgifter för statligt stöd fördelade på breda kategorier av statliga stödinstrument som andel av nationell BNP för EU-27, 2000–2022 (procent av nationell BNP, 2022). Källa: Författarnas beräkningar baserade på data från EU-kommissionens Scoreboard State Aid. Anmärkning: De fyra breda kategorier av statliga stödinstrument som presenteras här har utvecklats av ECIPE genom gruppering av många typer av statsstöd som kategoriserats av kommissionen.

3. Alternativa industri-politiska modeller

Med tanke på industripolitikens inneboende komplexitet är det viktigt att lära sig av olika modeller för att politiken ska bli effektiv. I detta kapitel granskas den amerikanska modellen Inflation Reduction Act, den sydkoreanska modellen, den schweiziska modellen och den irländska modellen – och de har alla värdefulla lärdomar för europeiska beslutsfattare.

USA:s strategi visar på betydelsen av stora skatteincitament för att driva på näringslivets gröna investeringar. Sydkoreas modell med statligt strategiskt sektorsstöd och Schweiz betoning på innovation och högre utbildning pekar på några andra sätt för EU att utforma sin industripolitik. Slutligen illustrerar Irlands framgångar med att locka utländska direktinvesteringar genom goda villkor för regleringar och skatter ytterligare en metod för att bidra till industriell utveckling.

3.1 USA:s Inflation Reduction Act: skatteincitament för att stimulera investeringar

Ett av de mest framträdande exemplen på industripolitik på senare tid kommer inte från Europa utan från USA. Biden-administrationens Inflation Reduction Act (IRA) från 2022 har beskrivits som den mest betydelsefulla klimatlagstiftningen i USA:s historia²² och rankas bland de mest ambitiösa i sitt slag globalt. IRA innehåller också delar som syftar till att reformera beskattningen, minska den federala regeringens budgetunderskott och sänka priserna på receptbelagda läkemedel. Industripolitiken utgör dock dess bärande fundament.

IRA var det tredje i raden av stora initiativ sedan 2021 som syftat till att öka USA:s ekonomiska konkurrenskraft, innovation och industriella produktivitet. Före IRA lanserades Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA) och CHIPS and Science Act.²³ Med IRA ville Biden-administrationen fokusera på energi och den gröna omställningen, och det uttalade målet var att stärka USA:s ledarskap inom fossilfri energi och nå målet om netto-noll-utsläpp till 2050. IRA anslöt också till andra klimatmål.²⁴

En beräkning av McKinsey, som bekräftas av liknande studier från forskningsinstitut och the Congressional Budget Office,²⁵ uppskattar att det totala stödet i

²² Nilsen, E. (2022, 28 juli). Clean energy package would be biggest legislative climate investment in US history. *CNN*.

²³ McKinsey & Company. (2022, 24 oktober). The Inflation Reduction Act: Here's what's in it.

²⁴ U.S. Department of Energy. *Inflation Reduction Act of 2022*. <https://www.energy.gov/lpo/inflation-reduction-act-2022>

²⁵ Centre for Economic Policy Research. (2023, 17 oktober). *The US Inflation Reduction Act: How the EU is affected and how it should react*.

IRA:s klimat- och energidel utgör knappt 400 miljarder USD fram till 2031.²⁶ Om vi bortser från poster som skatteincitament för konsumenter och federala myndigheter återstår 338 miljarder USD i incitament för nya näringslivsinvesteringar i grön energi, transport och tillverkning. Av dessa 338 miljarder USD är 216 miljarder USD (motsvarande 64 procent av totalsumman) tänkt att vara skattelättnader för företag, medan 82 miljarder USD (24 procent) och 40 miljarder USD (12 procent) är avsedda för bidrag respektive lån.

Det är med andra ord uppenbart att IRA föredrar skattebaserade incitament framför direkta bidrag eller lån, i motsats till EU:s preferens för bidragsbaserat stöd. Det bekräftas också när vi undersöker data om hur IRA-medel faktiskt har använts under dess första två år. Enligt en studie från Rhodium Group och MIT Center for Energy and Environmental Policy Research som utvärderat IRA var utgifterna under denna period 78,4 miljarder USD. Av den summan stod skattelättnader för 76,2 miljarder USD – cirka 97 procent av hela IRA-stödet. Endast 2,2 miljarder USD – 3 procent av de totala utgifterna – var bidrag, lån och lånegarantier.²⁷ Med andra ord: skatteincitament har fått en ännu större betydelse, åtminstone initialt, än andra industripolitiska instrument i IRA än vad som initialt uppskattades.

IRA:s industripolitiska modell skiljer sig alltså från EU:s övergripande fördelning av statsstöd. Men en jämförelse mellan USA:s IRA och EU bör i rättvisans namn fokusera specifikt på EU:s gröna industrisubventioner snarare än att omfatta alla statliga stödåtgärder. Det största gröna industripolitiska initiativet i Europa har varit ”den gröna given” (the European Green Deal), som lanserades i slutet av 2019. Inom ramen för detta initiativ har EU-kommissionen infört olika politiska åtgärder, allt från nya regleringar till högre kostnader för koldioxidutsläpp. Den industriella dimension av den gröna given är dock främst fokuserad på industripolitiska satsningar i enskilda medlemsstater snarare än gemensamma EU-stöd.²⁸ Faktum är att medlemsstaters roll har förstärkts sedan februari 2023 då EU-kommissionen, som en reaktion på IRA, presenterade en ”industriplan för den gröna given”. Denna plan syftar till att effektivisera regelverket och påskynda stöd för investeringar i grön teknik i Europa.²⁹

Effekterna av industriplanen för den gröna given är fortfarande svåra att bedöma eftersom statsstöds-data i skrivande stund endast finns tillgängliga upp till 2022. De nationella gröna subventionerna till industrin ökade dock stadigt långt före 2023: de var påtagliga redan före den gröna given lanserades 2019. Figur 3 illustrerar utvecklingen av de totala stöden sedan 2000. Den blå linjen representerar allt statligt stöd, inklusive subventioner i kategorin

²⁶ McKinsey & Company. (2022, 24 oktober). The Inflation Reduction Act: Here's what's in it.

²⁷ Rhodium Group and MIT CEEPR. (202). *Clean Investment Monitor: Tallying the Two-Year Impact of the Inflation Reduction Act*, s. 15–16.

²⁸ Altomonte, C. and Presidente, G. (2024). *The hidden cost of uncoordinated European green subsidies*, s. 3–5. IEP@BUPolicy Brief, Bocconi University.

²⁹ European Commission (2023). The Green Deal Industrial Plan – Putting Europe's net-zero industry in the lead. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en

”Miljöskydd, inklusive energibesparingar” – det som i dagligt tal kallas för gröna subventioner. Den orangea linjen exkluderar däremot dessa.

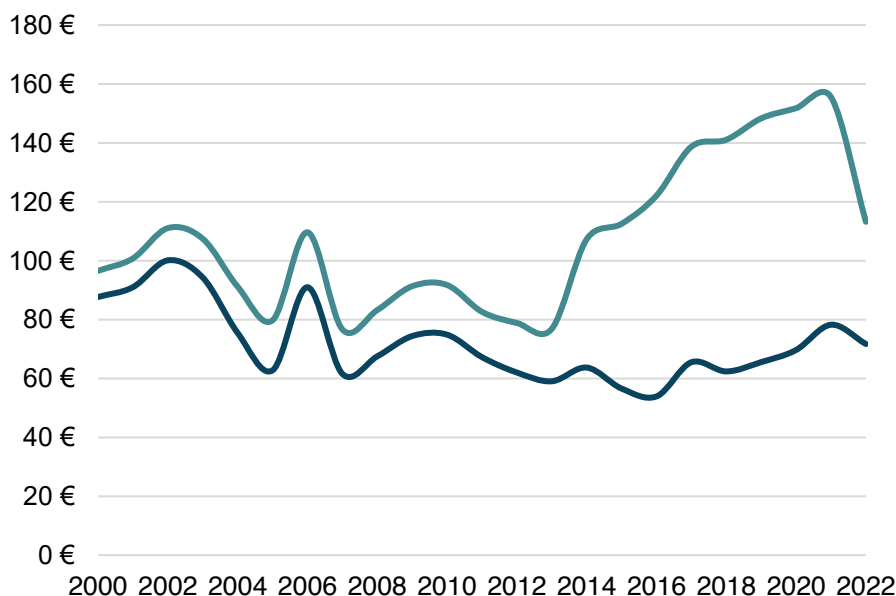
För enkelhetens skull, och för att fokusera på annat än tillfälliga stöd, har statligt stöd som är ”åtgärder vid en allvarlig störning i ekonomin” – vilket omfattar de industrisubventioner som användes under Covid-19-pandemin och för att mildra effekterna av den ryska invasionen av Ukraina (och som står för över hälften av alla statliga stödåtgärder) – utesluts för åren 2020–2022.

Det mest slående är att medan de två linjerna utvecklades parallellt under de första 14 åren, vilket tyder på att de gröna subventionerna var relativt stabila under denna period, började de tydligt avvika från varandra efter 2014. Nästan hela tillväxten i EU:s statliga stöd sedan 2014 har drivits av gröna subventioner (återigen med undantag för Covid-19 och krigsrelaterade subventioner mellan 2020 och 2022).

Den gröna given verkar dock ha haft liten inverkan på utvecklingen av statsstöd, och förklaringen är just att de gröna subventionerna hade börjat öka sedan tidigare. Acceleration efter 2014 sammanfaller i stället med EU-kommissionens nya ”riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi”. I dessa riktlinjer vill man premiera ”incitamentseffekten” i statsstödet och lägger den delvis till grund för att tillåta stöd som i andra fall skulle bryta med statsstöds-reglerna. Stöd som uppmuntrar mottagarna att ändra sitt beteende och förbättra miljöskyddet ska tillåtas samtidigt som man vill behålla regler mot stöd som bara kompenserar företag för vanliga verksamhetskostnader.³⁰

³⁰ Official Journal of the European Union. Guidelines on State aid for environmental protection and energy 2014–2020 (2014/C 200/01).

Figur 3: Trender i statligt stöd, EU 2000–2022



Trender i totalt statligt stöd (grön linje) och totalt statligt stöd exklusive gröna subventioner (blå linje) i EU-27, 2000–2022 (miljard euro, fasta priser). Källa: Författarnas beräkningar baserade på data i EU-kommissionens Scoreboard State Aid. Anmärkning: Gröna subventioner avser statliga stödåtgärder som kategoriseras under "miljöskydd, inklusive energibesparingar". Statliga stödåtgärder som kategoriseras under "åtgärder vid en allvarlig störning i ekonomin" har uteslutits för åren 2020, 2021 och 2022.

Det är också stora resurser som läggs på gröna subventioner. EU:s gröna industristöd mellan 2014 och 2022 uppgick till mer än 600 miljarder euro. Summan är nästan dubbelt så stor som de 338 miljarder USD som IRA förväntas leda till under perioden 2023-2031. Karaktären på dessa subventioner är också intressant, inte minst för att EU:s gröna statsstöd skiljer sig markant från karaktären på IRA-stöden i USA. Skillnaderna märks direkt om man jämför statsstöden under IRA:s första två år – från mitten av 2022 till mitten av 2024 – med EU stöden under två år efter lanseringen av den gröna given, det vill säga åren 2020 och 2021. Det är sant att IRA och den gröna given inte är helt jämförbara: IRA är till exempel ett federalt program i USA medan EU-stöden fortfarande är huvudsakligen nationella. Men jämförelsen är samtidigt relevant. Båda programmen syftar till att främja klimatneutralitet samtidigt som den industriella konkurrensen ska stärkas.³¹ Målen för den gröna given är praktiskt taget identiska med målen för IRA.

Figur 4 fördjupar jämförelsen mellan de två systemen. Den delar upp statsstödet i IRA och under den europeiska gröna given i de fyra breda kategorier av industripolitiska instrument som tidigare beskrivits (mätt som andel av BNP). En första iakttagelse är att EU:s gröna statsstöd är mycket större än i USA. Det är kanske inte förvånande att EU lagt större resurser på gröna statsstöd men skillnaden är slående: EU:s gröna statsstöd var nästan tre och en halv gång så

³¹ Verschuur, S. & Sbrolli, C. (2020). The European Green Deal and State Aid: The Guidelines on State Aid for Environmental Protection and Energy Towards the Future. *European State Aid Law Quarterly*, 19(3), s. 284–289.

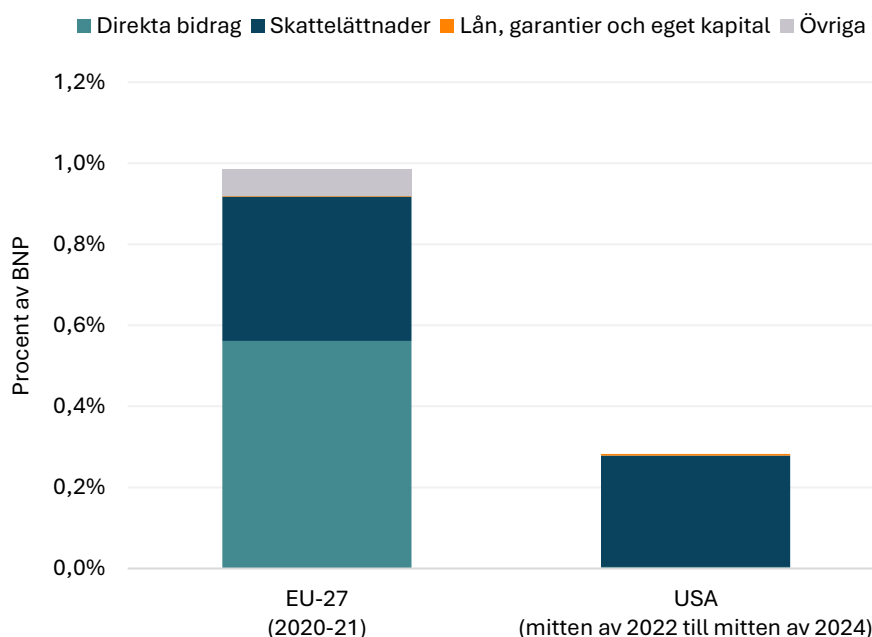
stort som USA:s när man tar hänsyn till storleken på deras respektive ekonomier.

Statsstöden skiljer sig också markant i sammansättning. I USA ges nästan allt statsstöd i form av skattelättnader medan skattebaserade incitament endast utgör 36 procent av EU:s gröna stöd. Direkta bidrag står för lejonparten av EU:s statsstöd och motsvarar 57 procent av det totala gröna statsstödet. Enbart bidragsdelen av det totala stödet är, mätt som andel av BNP, dubbelt så stort som hela stödet under IRA. Det är också större om man mäter i absoluta tal.

Det klimatrelaterade statsstödet i EU är alltså en industripolitik baserad på direkta överföringar. Detta mönster lär också stärkas framöver – inte minst på grund av industriplanen för den gröna given, som antogs 2023 och som skapar nya legala utrymmen för länder att ge statsstöd till företag om det finns en koppling till den gröna omställningen. The Clean Industrial Deal, som lanserades i februari 2025, lättar ytterligare på reglerna för statligt stöd och uppmanar faktiskt medlemsstaterna att stötta utvalda industrier med hjälp av nya industripolitiska program.³²

³² European Commission. *Clean Industrial Deal*. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en

Figur 4: Gröna subventioner, EU och USA



Fördelning av gröna subventioner per industripolitiskt instrument för statligt stöd i EU-27 (2020–21) och för USA:s IRA (mitten av 2022 till mitten av 2024) (procent av BNP). Källa: Författarnas beräkningar baserade på data EU-kommissionens Scoreboard State Aid och från Rhodium Group och MIT CEEPR. Anmärkning: De fyra breda kategorier av industripolitiska instrument som presenteras bygger på en gruppering av ECIPE av en större grupp av stödformer som kategoriserats av EU-kommissionen och som tillämpats också för analys IRA.

EU och USA har uppenbart valt olika industripolitiska vägar för att stötta den gröna omställningen. Vilken väg har fungerat bäst? Som med alla former av politik måste industriella initiativ i slutändan bedömas utifrån deras förmåga att nå resultat. Målet för både EU och USA har varit att hjälpa övergången till en klimatneutral ekonomi och att stärka deras förutsättningar för globalt ledarskap inom produktion av grön teknik. För USA visar uppskattningar att näringslivets investeringar i grön teknik var 5-6 gånger större än de offentliga investeringarna (totalt 493 miljarder USD jämfört med 78 miljarder USD) mellan mitten på 2022 och mitten på 2024. Detta motsvarar en ökning med 71 procent jämfört med de två år som föregick IRA.³³

Det är lika anslående att investeringarna i tillverkning av grön energi och transportteknik ökade snabbast och steg till 89 miljarder USD under perioden efter IRA - mer än fyra gånger så mycket som de 22 miljarder USD som investerades under de två år som föregick IRA. Detta är betydande summor och illustrerar hur skatteincitament kan stimulera investeringar.³⁴ Under samma period har investeringar i utsläppsminskande teknik stått för mer än hälften av den totala

³³ Rhodium Group & MIT CEEPR. (2024, Augusti 7). *Clean Investment Monitor: Tallying the Two-Year Impact of the Inflation Reduction Act*.

³⁴ Ibid.

ökningen av privata investeringar i USA.³⁵ Under 2023 utgjorde de 5 procent av de totala privata investeringarna i USA.³⁶ I ett ekonomiskt perspektiv kan IRA sägas ha uppfyllt sina mål.

Att utvärdera effekterna av den europeiska gröna given på industriproduktionen är svårare. Till skillnad från IRA omfattar den gröna given en rad olika politik-områden som administreras på flera olika nivåer – på EU-nivå, nationellt och regionalt. Medlen som delas ut siktar också på olika typer av ekonomiska och industriella effekter – också entreprenöriella effekter som nystartade företag. När det gäller nystartade företag inom klimatteknik utmärker sig EU genom att främja de tidiga stadierna av teknikutvecklingen. Europeiska cleantechföretag har dock svårare att hitta kapital jämfört med sina motsvarigheter i USA och Kina. Investeringsgapet för scale-up-företag inom grön teknik har uppskattats till cirka 50 miljarder euro.³⁷

Om man byter fokus från ekosystemet för start-ups till den gröna givens industriplan tornar andra problem upp. Även om planen infördes som svar på IRA saknade den några nya mekanismer för att stödja tillverkning av grön teknik. I stället förlitar man sig på att enskilda medlemsstater ökar statligt stöd för att fylla gapet, precis som man har gjort tidigare. Den nya Clean Industrial Deal följer samma logik, även om den också innehåller en del gemensam EU-finansiering.

Eftersom den europeiska gröna given inte är ett sammanhängande politiskt ramverk i likhet med IRA, saknas det studier som utvärderar dess industriella effekter. De totala investeringarna i energiomställningen kan dock fungera som en approximation för hur effektiva de gröna statsstöden är i EU, på samma sätt som de metoder som används för att bedöma de industriella effekterna av IRA.

Figur 5 illustrerar utvecklingen av de totala investeringarna för energiomställning – både offentliga och privata – under perioden 2021-2024 för EU och USA, baserat på offentligt tillgängliga uppgifter från Bloomberg New Energy Finance (BloombergNEF). Det är en stadig ökning av investeringarna i grön energi från år till år i båda regionerna, och takten ökar också över tid. EU:s försprång tycks dock ha minskat över tid. Skillnaden i de totala utgifterna för energiomställning var betydande 2021, men minskade gradvis under de följande åren. Under 2023 ökade båda regionerna investeringarna i teknik med låga koldioxidutsläpp i betydande utsträckning. I EU drevs denna ökning inte minst av energikrisen efter Rysslands invasion av Ukraina. I USA var ökningen dock ännu större, vilket till stor del berodde på att IRA hade trätt i kraft.³⁸

³⁵ Ibid.

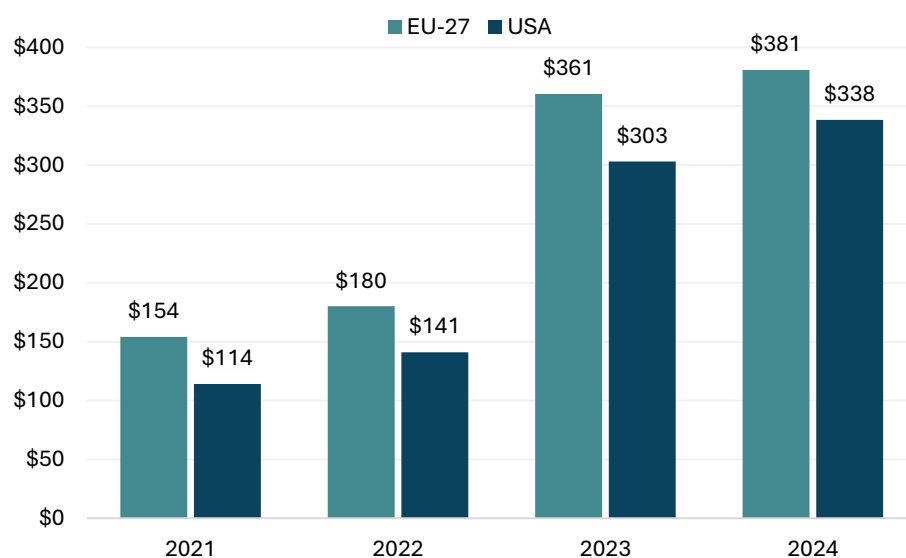
³⁶ Gaffney, M., King, B. and Larsen, J. (2025). Preliminary US Greenhouse Gas Estimates for 2024. Rhodium Group.

³⁷ Cleantech for Europe. (2024). *Policy Update: The EU Green Deal's Legacy*. <https://www.cleantechforeurope.com/policy/policy-update-the-eu-green-deals-legacy>

³⁸ International Energy Agency. (2024). *World Energy Investment 2024* och BloombergNEF (2024). *Energy Transition Investment Trends 2024: Tracking global investment in the low-carbon transition*, p. 6.

Under 2024 bromsade investeringarna i grön teknik in i både EU och USA. Inbromsningen var dock starkare i EU än i USA. I dagsläget är de totala investeringarna i energiomställning i USA endast 11 procent lägre än i EU – en marginell skillnad med tanke på att EU sköt till över 200 miljarder euro i gröna statsstöd mellan 2020 och 2022 samtidigt som statsstödet i USA var 80 miljarder USD från mitten av 2022 till mitten av 2024.

Figur 5: Investeringar i energiomställning, EU och USA



Totala investeringar i energiomställning i EU-27 och USA, 2021–2024 (miljarder US dollar). Källa: Författarnas beräkning baserad på BloombergNEF Energy Transition Investment Trends 2022–2025 data³⁹

Som industripolitik har IRA problem. Den faktiska kostnaden för IRA över tid kan komma att överstiga de ursprungliga beräkningarna – dessutom med råge. Ändå verkar IRA vara mer effektivt än den jämförbara politiken för gröna statsstöd i EU. Det främsta skälet tycks vara just att den arbetar med andra stödformer med bättre effekter på incitament. Till skillnad från direkta bidrag är skattelättnader endast tillgängliga för företag som redan är lönsamma, vilket uppmuntrar till ytterligare investeringar snarare än att ersätta privata investeringar med offentliga medel. Direkta bidrag riskerar alltid att tränga undan privata investeringar, eftersom företag som får offentliga medel inte har någon skyldighet att själva investera och generera vinst. Denna incitamentsstruktur förklarar sannolikt att IRA resulterade i snabbare investeringstillväxt i USA jämfört med EU. För att återgå till exemplet med Emma och hennes lemonadstånd: om hon vet att hennes föräldrar kommer att täcka hennes utgifter

³⁹ BloombergNEF. (2022). *Energy Transition Investment Trends 2022: Tracking global investment in the low-carbon energy transition*. BloombergNEF. (2023). *Energy Transition Investment Trends 2023: Tracking global investment in the low-carbon energy transition*. BloombergNEF. (2024). *Energy Transition Investment Trends 2024: Tracking global investment in the low-carbon transition*. BloombergNEF. (2025). *Energy Transition Investment Trends 2025: Tracking global investment in the low-carbon transition*.

oavsett hur mycket hon säljer behöver hon såklart inte anstränga sig lika mycket.

För det andra är skatteincitamenten i IRA tillgängliga för alla företag som uppfyller kriterierna för stöd, vilket leder till större neutralitet mellan företag. EU:s system för statsstöd tenderar i stället att leda till selektiva anslag och gynna vissa företag framför andra. Detta återspeglar strävan i europeiska industripolitik att ”picking winners” snarare än att fokusera på bredare ekonomiska resultat.

Tabell 1: Huvuddragen i den amerikanska IRA-modellen

Huvudsyfte	Vad kan EU lära sig av USA:s IRA-modell?
Tyngdpunkt på skattebaserade incitement	EU:s medlemsstater kan överväga att övergå till skatteincitement snarare än direkta bidrag, för att säkerställa att medlen går till lönsamma företag som kan investeringar och avkastning.
Bred och neutral incitamentsstruktur	EU skulle kunna anta mer neutrala och allmänt tillgängliga system för skattekrediter som gäller brett för stödberättigade företag i stället för selektiva subventioner.
Katalytisk effekt på privata investeringar	EU kan utforma en politik som lockar till sig mer privat kapital i stället för att ersätta det med direkta statliga subventioner.

3.2 Industripolitik för forskning och utveckling

Som tidigare konstaterats omfattar industripolitik alla former av statliga insatser som syftar till att förändra och förstärka enskilda företag eller ett lands näringsstruktur. En sådan bred definition av industripolitik pekar också på att den sträcker sig långt bortom riktade åtgärder som de gröna statsstöden som diskuterats tidigare. Den omfattar också bredare insatser för att påverka den övergripande sammansättningen av ett lands ekonomi. En aspekt av industripolitiken är att påverka ett lands tekniska profil och dess industriella bas – till exempel balansen mellan sektorer med olika teknologisk intensitet.

En rad större studier har under senare år konstaterat att en av de viktigaste faktorerna bakom EU:s förlorade konkurrenskraft under de senaste årtiondena är en systematisk försummelse av innovation.^{40 41} EU har konsekvent underinvesterat i FoU jämfört med andra avancerade industriländer. Schweiz investerar till exempel 1,6 gånger mer i FoU som andel av BNP och i Sydkorea lägger man 2,5 gånger mer på FoU än i EU.⁴² Till detta kommer att EU:s ekonomiska struktur har en större andel av sektorer med låg eller lägre FoU-intensitet. Medelteknologiska industrier, som fordonstillverkning, spelar en viktigare roll i EU jämfört med högteknologiska och FoU-intensiva sektorer som ICT-sektorn i Sydkorea⁴³ eller läkemedelsföretagen i Schweiz.⁴⁴ Det finns såklart en stor variation inom sektorer. I många sektorer med medelhög eller till och med låg FoU-intensitet finns det samtidigt företag med hög FoU-intensitet: stora sektorer inkluderar flera tusen företag och de skiljer sig åt i storlek och hur profilerade de är inom FoU. Men det är samtidigt anmärkningsvärt att den genomsnittliga sektorsprestationen för stora industrisektorer i Europa har varit svag, för att inte säga stagnerande, och den generella FoU-intensiteten inte är jämförbar med konkurrentländerna. Denna strukturella snedfördelning bidrar till EU:s jämförelsevis lägre totala FoU-intensitet och har fått vissa observatörer att hävda att EU har fastnat i en ”middle technology trap”.⁴⁵

⁴⁰ Dugo, A. & Erixon, F. (2024). A Strategy for a Competitive Europe: Boosting R&D, Unleashing Investment, and Reducing Regulatory Burdens. *ECIPE Policy Briefs*.

⁴¹ Abdi, I., Dugo, A., Erixon, F. & Tähtinen, L. (2025). The 8 percent approach: A big bang in resources and capacity for Europe's economy and defence. *ECIPE Occasional Papers*.

⁴² OECD. (2022). Main Science and Technology Indicators (MSTI database). Gross Domestic Expenditure on R&D (GERD) – Percentage of GDP.

https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=msti&snb=1&vw=tb&df%5bds%5d=dsDisseminateFinalDMZ&df%5bid%5d=DSD_MSTI%40DF_MSTI&df%5bag%5d=OECD.STI.STP&df%5bvs%5d=&pd=2021%2C2022&dq=KOR%2BJPN%2BGBR%2BUSA%2BEU27_2020%2BCHN%2BTWN.A.G.PT_B1GQ...&to%5bTIME_PERIOD%5d=false

⁴³ Dugo, A. (2024). South Korea Versus Japan: What Can the EU Learn From the Two Countries?. *ECIPE Blog*.

⁴⁴ Dugo, A. (2024). Sweden vs Switzerland: A Heavyweight Champions Fight on Innovation. *ECIPE Blog*.

⁴⁵ Fuest, C., Gros, D., Mengel, P.-L., Presidente, G. & Tirole, G. (2024, April). *EU Innovation Policy – How to Escape the Middle Technology Trap?*. EconPol Policy Report.

Figur 6a och 6b: FoU-utgifter per sektor, EU, Sydkorea och Schweiz

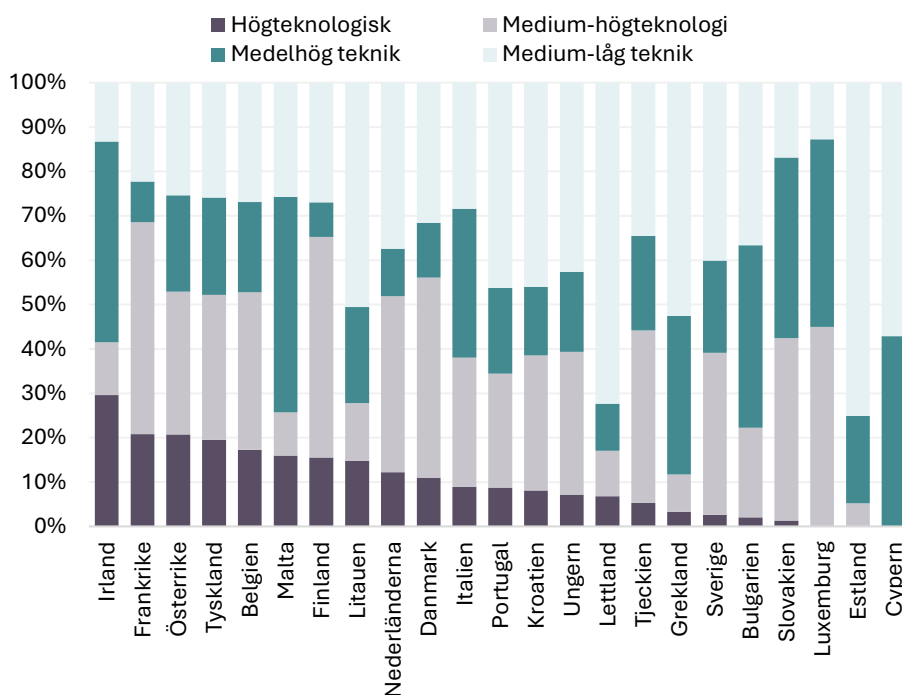


FoU-utgifter för företag fördelade per industrisektor för EU-27, Sydkorea och Schweiz som andel av BNP (övre figur) och andel av totala FoU-utgifter (nedre figur), 2023. Källa: Författarnas beräkningar baserade på 2024 EU Industrial R&D Investment Scoreboard.⁴⁶

⁴⁶ European Commission, Joint Research Centre, Nindl, E., Napolitano, L., Confraria, H., Rentocchini, F., Fako, P., Gavigan, J. and Tübke, A. (2024, December 18). *The 2024 EU Industrial R&D Investment Scoreboard – Scoreboard panel 2003–2023*. https://iri.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/contenttype/scoreboard/2025-02/Scoreboard_panel_2024.xlsx

Figurerna 6a och 6b illustrerar fördelningen av näringslivets FoU-utgifter per industrisektor, först som andel av BNP och sedan som andel av näringslivets totala FoU-utgifter i EU, Sydkorea och Schweiz. Figur 6a visar en slående trend: näringslivets FoU-utgifter i EU uppgår till drygt hälften av Sydkoreas och endast en tredjedel av Schweiz, mätt i förhållande till storleken på deras respektive ekonomier. Figur 6b visar en sektorsvis uppdelning av näringslivets FoU-utgifter som andel av de totala utgifterna, vilket ger en bättre inblick i hur olika branscher står sig i respektive ekonomi. I EU dominerar fordonsindustrin i FoU-utgifterna. I Sydkorea och Schweiz står ICT och hälsoteknologi (läkemedel och medicinsk teknologi) för över 60 procent av de totala utgifterna.⁴⁷ Sektorer som ICT-tjänster, ICT-varor och hälsoteknologi står tillsammans för knappt 40 procent av de totala FoU-utgifterna i EU. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffra i både Sydkorea och Schweiz är nära 70 procent.

Figur 7: Statligt stöd till tillverkningssektorn per tekniknivå, EU



Fördelning av statligt stöd till tillverkningssektorn per tekniknivå för EU-27-medlemsstaterna, 2016–2019 (procent av total). Källa: Författarnas beräkningar baserade på uppgifter från State Aid Transparency Public Search.^{48,49} Anmärkning: Data för Polen, Rumänien, Spanien och Slovenien har inte inkluderats eftersom de inte är tillgängliga. Tekniknivåerna har fastställts enligt OECD:s taxonomi för ekonomiska aktiviteter, som kategoriserar industrier baserat på FoU-intensitet enligt den tvåsiffriga ISIC Rev. 4/NACE Rev. 2 klassificeringen.

⁴⁷ Hälsoindustrin omfattar läkemedel, bioteknik, medicinsk utrustning, utrustning och tjänster för hälso- och sjukvården samt vårdgivare.

⁴⁸ European Commission. State Aid Transparency Public Search.

<https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=en>

⁴⁹ The data from the State Aid Transparency Public Search does not seem to account for all state aid measures authorised by the European Commission but only for a fraction of them.

Huvuddelen av EU:s ”underinvestering” i FoU sker i näringslivet.⁵⁰ Detta innebär dock inte att politiska beslutsfattare är maktlösa. Tvärtom kan de spela en avgörande roll när det gäller att främja eller hindra förhållanden som uppmuntrar till större FoU-investeringar i näringslivet och mer FoU-investeringar i högteknologiska sektorer. Det är just här som industripolitiken kommer in i bilden.

En vanlig uppfattning är att industripolitiken i EU inte gör mycket för att främja innovation, särskilt inom högteknologiska sektorer. En närmare analys av data bekräftar att det är en korrekt bedömning. I figur 7 nedan visas fördelningen av statligt stöd till tillverkningssektorn per tekniknivå i EU:s medlemsstater för perioden 2016-2019. Resultaten är tydliga: i alla länder som analyserats går den stora majoriteten av subventionerna till ”middle-tech”-industrier – i sektorer med ”medel-låg” teknologisk nivå som livsmedelstillverkning, via industrier med ”mellanteknologisk” profil som tillverkning av gummi- och plastprodukter, till tillverkning med medel-hög teknikintensitet, till exempel maskintillverkning och motorfordon. Däremot riktas endast en liten del av statsstödet till högteknologiska sektorer som läkemedelsproduktion.

Europas industristruktur är således snedfördelad mot industrier med ”mellanteknologisk” profil, och politiken för statligt stöd verkar ytterligare förstärka denna fördelning. I själva verket är EU:s ”middle technology trap” också en ”middle technology subsidy trap”. Men EU:s beslutsfattare kan ändra denna inriktning genom att hämta inspiration från internationella modeller för industripolitik. Länder som Sydkorea och Schweiz visa på olika men värdefulla metoder för att strategiskt styra näringslivets FoU-investeringar, främja innovation och öka konkurrenskraften.

3.2.1 Den sydkoreanska modellen: FoU-incitament för innovativa industrier

Sydkorea skiljer sig inte nämnvärt från EU:s medlemsstater när det gäller den omfattande roll som staten spelar i utvecklingen av näringsstrukturen. Faktum är att Sydkorea är ett av de mest inflytelserika och väldokumenterade exemplen på storskalig industripolitik sedan 1970-talet.⁵¹ Detta är särskilt tydligt inom politiken för forskning och utveckling. Genom riktade statliga insatser har Sydkorea dramatiskt ökat sina FoU-investeringar som andel av BNP, från nivåer som var lägre än EU:s på 1990-talet. I dag har Sydkorea en FoU-kvot i världsklass: bara Israel har en högre kvot. Framför allt har dessa framsteg drivits på av innovationssatsningar i det privata näringslivet: statliga initiativ har framför allt stöttat näringslivets egna investeringar.⁵²

⁵⁰ Abdi, I., Dugo, A., Erixon, F. and Tähtinen, L. (2025, Mars). The 8 percent approach: A big bang in resources and capacity for Europe's economy and defence. *ECIPE Occasional Papers*.

<https://ecipe.org/publications/big-bang-resources-capacity-eu-economy-defence/>

⁵¹ Choi, J. and Levchenko, A. A. (2021, September). *The Long-Term Effects of Industrial Policy*. NBER Working Paper No. w29263. <https://ssrn.com/abstract=3926944>

⁵² Dugo, A. (2024, Oktober). South Korea Versus Japan: What Can the EU Learn From the Two Countries?. *ECIPE Blog*. <https://ecipe.org/blog/south-korea-japan-what-can-eu-learn/>

Ett av de mest framgångsrika exemplen på sydkoreansk industripolitik hade ett mycket tydligt mål: att öka företagens FoU-utgifter i tekniskt avancerade sektorer. Initiativet kallades för G7-programmet (G7P) och löpte under 1990-talet. Eftersom de investeringar som krävdes antingen var för stora eller inte tillräckligt lönsamma för att enskilda företag skulle kunna göra dem på egen hand, syftade programmet till att öka näringslivets FoU inom utvalda spetsteknologier som elektronik, bioteknik och energi. Ytterst skulle programmet minska klyftan med de avancerade ekonomierna.⁵³

Programmet arbetade med riktade forskningsbidrag, i kombination med företagsöverskridande samarbeten, för att ge privata företag incitament att investera i spjutspetssektorer som de annars kanske skulle ha undvikit. Genom att tillhandahålla statliga subventioner och underlätta för flera företag att samarbeta i enskilda forskningsprojekt, förbättrade programmet risk- och avkastningsprofilen för dessa investeringar. Det som utmärkte dessa projekt var att de var inriktade på teknik med omedelbara kommersiella tillämpningar och sektorer där Sydkorea redan hade konkurrenskraftig kapacitet.⁵⁴

G7P uppnådde sina mål. Sydkorea överträffade andra länder i de teknikklasser som stöddes av G7P och uppfyllde därmed programmets primära mål. Inom ett decennium efter programmets genomförande hade till exempel patenten i de utvalda teknikklasserna fördubblats. Den reala exporten inom dessa teknikklasser hade dessutom tredubblats jämfört med andra teknikklasser. Sydkorea tog ett stort teknologsprång.⁵⁵

Sedan 1970-talet har Sydkorea också använt skatteincitament för FoU, och incitamenten har kontinuerligt uppdaterats efterhand.⁵⁶ Dessa program har också varit viktiga för att omvandla Sydkorea till en innovationsdriven ekonomi med hög FoU-intensitet.⁵⁷ Under de senaste två decennierna har omfattningen av statliga skattelättnader för FoU-utgifter som andel av BNP nästan tredubblats i de flesta OECD-länder, och har i genomsnitt ökat från 0,04 procent av BNP år 2000 till 0,12 procent år 2021.⁵⁸

Om man jämför Sydkorea med EU är omfattningen av det indirekta statliga stödet genom skatteincitament för FoU relativt likartad och ligger för närvarande på 0,13 procent respektive 0,10 procent av BNP.⁵⁹ En närmare

⁵³ Jaramillo, L. F. and Kim, C. (2024, Oktober 29). *Innovation Spurred: Evidence from South Korea's Big R&D Push*. Center for Development Economics and Policy, Columbia University.
<https://cdep.sipa.columbia.edu/sites/default/files/content/Jaramillo.pdf>

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Li, Y., Uribe Frias, J. A., Shin, K., Castro, L. and Rogers, J. D. (2024, May 1). *A case study on Korea's R&D tax incentives: Principles, practices, and lessons for developing countries*, p. 57. Washington, D.C.: World Bank Group.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099443505132416377/pdf/IDU1eafcf1f5151081421f1965913c696d1e3c75.pdf>

⁵⁷ Ibid, s. 11.

⁵⁸ OECD. *R&D tax incentives*. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/rd-tax-incentives.html>

⁵⁹ Ibid.

granskning av dessa skatteincitament visar dock att det finns stora skillnader mellan Sydkorea och EU. Figurerna 8a och 8b belyser dessa skillnader. Den genomsnittliga skattesubventionen för FoU per enhet FoU-utgifter i Sydkorea och EU skiljer sig avsevärt åt när man tar hänsyn till storleken på det företag som får subventionen och hur väl de presterar. I början av 2000-talet var stödnivåerna i Sydkorea i stort sett jämförbara, oberoende av mottagarnas storlek och vinstnivå, men sedan dess har stöden förändrats markant. Skatteincitamenten för FoU har fördubblats för små företag medan de nästan har försvunnit för större företag. Dessutom är det små och medelstora företag som går med vinst som i genomsnitt får de högsta skattelättnaderna, medan det inte finns någon skillnad mellan vinst- och förlustbringande storföretag.

I EU har däremot skatteincitamenten för FoU ökat på ett mer enhetligt sätt för alla företag, oberoende av storlek och vinstnivå. Medan små, medelstora och stora företag får liknande subventionsnivåer tenderar lönsamma företag – oavsett storlek – att bara få marginellt mer gynnsamma skattelättnader. Med andra ord har alla företag i EU i stort sett samma skattesubventioner för FoU, oavsett hur väl de presterar och vilka förutsättningar de har för tillväxt. Det verkar inte bara vara en trend på aggregerad EU-nivå utan gäller också i stort sett alla enskilda medlemsstater.⁶⁰

Små och medelstora företag i Korea får skattesubventioner för FoU som är dubbelt så höga som deras europeiska motsvarigheter. Omvänt får stora företag i EU skattesubventioner för FoU som är lika höga som deras mindre konkurrenter. Detta har betydande konsekvenser för innovationsförmågan i de två ekonomierna. Forskning visar konsekvent att små företag reagerar mer positivt på innovations- och andra företagsstödande åtgärder än större företag.⁶¹ För mindre företag leder subventioner, i synnerhet skatteincitament för FoU, till mätbara förbättringar i aktivitet, sysselsättning, FoU-investeringar och patentering.^{62 63} Däremot har stöd till stora företag inte motsvarande effekter på innovation.⁶⁴

Exemplet Sydkorea visar att industripolitiken kan förbättras och bli mer effektiv. Både Sydkorea och EU har skatteincitament för FoU, men de ger mycket bättre resultat i Sydkorea än i EU. Den viktigaste skillnaden ligger i hur de fördelas: Sydkorea riktar merparten av sina skattelättnader för FoU till små och medelstora företag som kan dra verklig nytta av dem. En stor del av stödet i Europa går

⁶⁰ Mengden, A. (2024, Juli 2). Tax subsidies for R&D expenditures in Europe, 2024. *Tax Foundation*. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/rd-tax-incentives-europe-2024/#:~:text=This%20implied%20tax%20subsidy%20rate,not%20receive%20preferential%20tax%20treatment.>

⁶¹ Bloom, N., Van Reenen, J. and Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), pp. 163–184. <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.33.3.163>

⁶² Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K.-T. & Van Reenen, J. (2016). Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D (Working Paper No. 22405). *National Bureau of Economic Research*.

⁶³ Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G. & Van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109(1), s. 48–85.

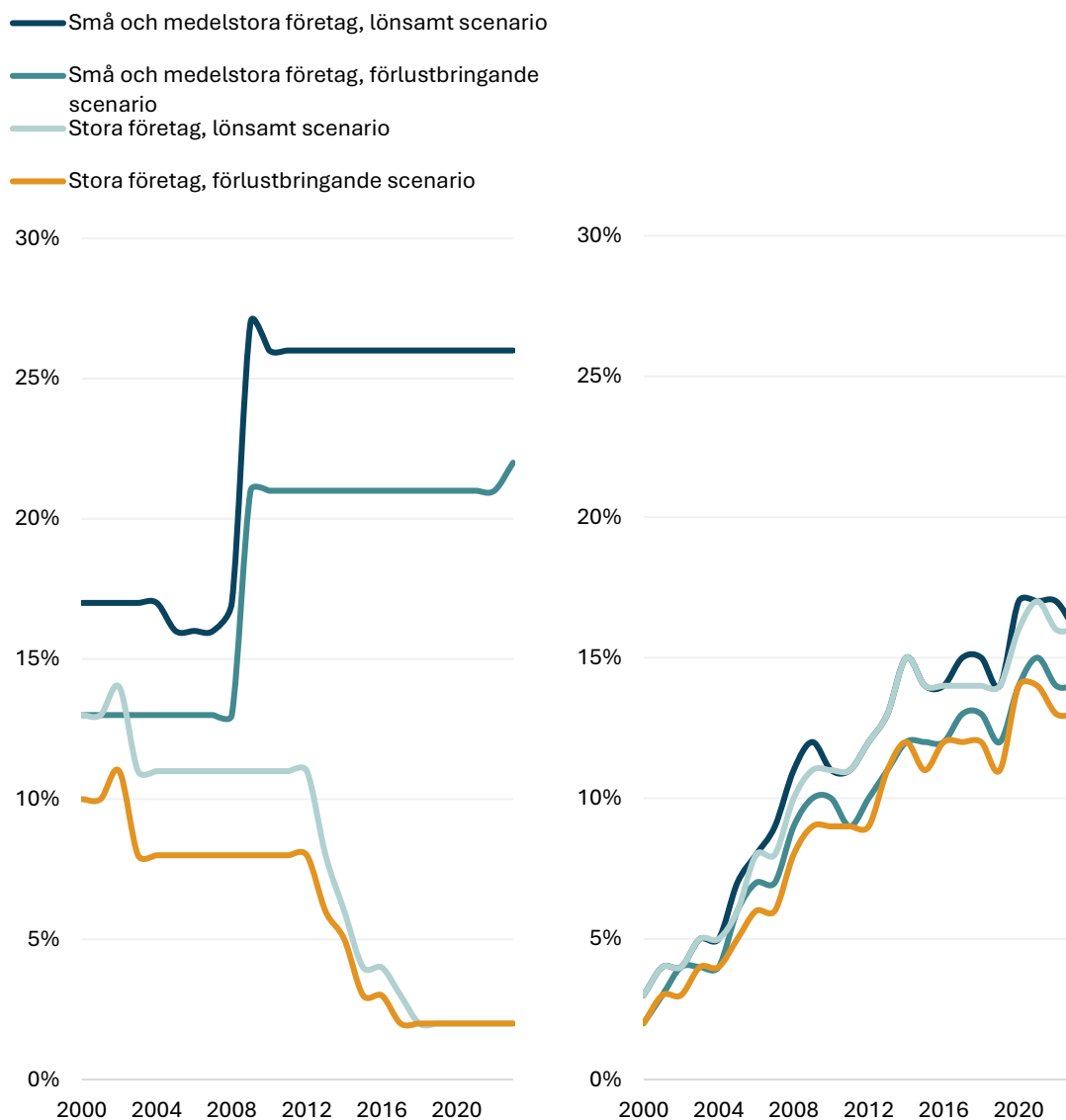
⁶⁴ Ibid.

till större och etablerade företag, och avkastningen på sådana incitamentsprogram är små.

Tabell 2: Huvuddragen i den sydkoreanska modellen

Huvudsyfte	Vad kan EU lära av den koreanska modellen?
Riktat FoU-stöd till högteknologiska sektorer	Riktade statliga insatser kan påskynda FoU och tekniskt ledarskap inom näringslivet genom att fokusera på sektorer med hög potential och direkta kommersiella tillämpningar.
FoU-incitament fokuserade på små och medelstora företag	EU kan öka innovationseffekten genom att prioritera FoU-incitament för mindre företag, i stället för att fördela subventioner även till stora företag, med liten effekt på innovation.

Figur 8a och 8b: Indirekta skattesubventioner för FoU, Sydkorea och EU



Indirekta skattesubventioner för FoU-utgifter efter företagsstorlek och vinstscenario för Sydkorea (vänster) och EU-27 (höger), 2000–2023 (procent av skattestöd för FoU). Källa: Författarnas sammanställning baserad på OECD R&D Tax Incentives database. (2024). INNOTAX Portal | Monitoring Tax Support for R&D and innovation.

3.2.2 Den schweiziska modellen: en ickeindustriell industripolitik

Liksom stora delar av Europa har Sydkorea utvecklat en industripolitisk modell som i hög grad bygger på statlig styrning och finansiellt stöd till företag. Schweiz, däremot, står för en alternativ strategi för industripolitik – särskilt när det gäller forskning och utveckling – som knappt liknar industripolitik alls. I stället för att direkt eller indirekt försöka forma landets ekonomi bygger den schweiziska modellen på ett balanserat samarbete mellan staten, näringslivet och den akademiska världen. Vardera aktör förväntas agera för att förbättra förutsättningarna för innovation utan att staten berättar hur det ska gå till.

Samtidigt som Europa och USA återuppväckt intresset för industripolitik har den schweiziska regeringen uppmanats att inte ge sig in i det internationella bidragsracet. I stället förespråkas att Schweiz ska behålla sin beprövade strategi för att främja innovation – vad som kallats för ”the Swiss way”.⁶⁵ Men vad innebär den schweiziska vägen och leder den till goda resultat? Svaret på den senare delen av frågan tycks ganska klart – om man i stort betraktar landets innovationsförmåga. Enligt Global Innovation Index – som har utvecklats av World Intellectual Property Organization (WIPO) – har Schweiz konsekvent rankats som världens mest innovativa ekonomi sedan 2011.⁶⁶ En granskning av landets FoU-modell kan därför ge värdefulla insikter för EU:s beslutsfattare.

Jämfört med andra ledande ekonomier får det schweiziska näringslivet betydligt mindre statligt stöd. I både direkt offentlig finansiering av företagens FoU och indirekt stöd genom skatteincitament sticker Schweiz ut genom de låga nivåerna på stöden. Schweiz lägger bara 0,03 procent av sin BNP till sådan FoU-stöd. Denna siffra är markant lägre än EU:s 0,19 procent och Sydkoreas 0,35 procent – vilka är sex respektive tio gånger större än i Schweiz.⁶⁷

I stället för att ge subventioner eller stimulera innovation genom skattelättnader för FoU stärker den offentliga sektorn i Schweiz landets innovationskraft genom att prioritera både grundforskning och tillämpad forskning. Detta görs genom strategiska program som främjar samarbete mellan universitet och näringsliv.⁶⁸ Genom att underlätta överföringen av kunskap och teknik från den offentliga forskningssektorn till privata företag förser Schweiz företagen med de viktigaste ingredienserna för innovation – högkvalificerad arbetskraft, spetskompetens och bättre access till nya teknologiska landvinningar.⁶⁹

Figurerna 9a och 9b visar de statliga budgetanslagen för FoU samt utgifterna för FoU inom den högre utbildningen som andel av BNP i EU, Sydkorea och

⁶⁵ Gersbach, H. & Wörter, M. (2024). Maintaining the ”Swiss way” of promoting innovation. *ETH Zürich*.

⁶⁶ Dugo, A. (2024). Sweden vs Switzerland: A Heavyweight Champions Fight on Innovation. *ECIPE Blog*.

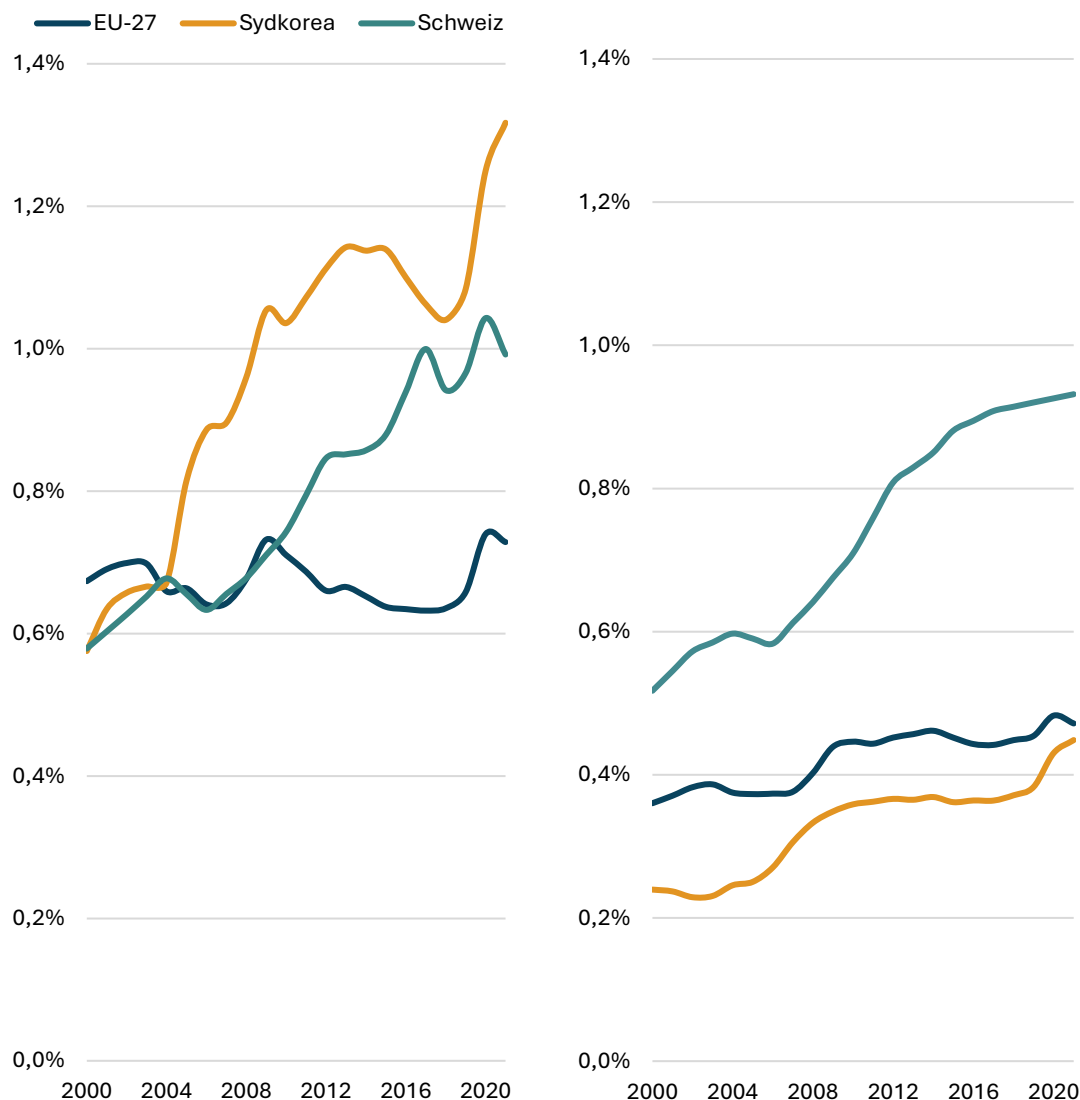
⁶⁷ OECD. *R&D tax incentives*. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/rd-tax-incentives.html>

⁶⁸ Gersbach, H. & Wörter, M. (2024). Maintaining the ”Swiss way” of promoting innovation. *ETH Zürich*.

⁶⁹ Ibid.

Schweiz under de senaste två decennierna. Båda diagrammen belyser det värde som Schweiz lägger på statligt och universitetsfinansierat FoU och visar hur dessa satsningar har ökat över tid. Den offentliga FoU-finansieringen i Schweiz uppgår nu till 1 procent av BNP – lägre än i Sydkorea men betydligt högre än i EU. Samtidigt närmar sig FoU-utgifterna för högre utbildning i Schweiz riktmärket på 1 procent, vilket är mer än dubbelt så mycket som i både EU och Sydkorea som andel av BNP. Med totalt 2 procent av BNP som går till forskning inom den offentliga sektorn och universitet – jämfört med 1,8 procent i Sydkorea och bara 1,2 procent i EU – har Schweiz byggt en stark grund för innovationsfrämjande i näringslivet.

Figur 9a och 9b: Anslag och utgifter för FoU, EU, Sydkorea och Schweiz



Statliga budgetanslag för FoU (vänster) och utgifter för FoU inom högre utbildning (höger) i EU-27, Sydkorea och Schweiz, 2000–2021 (procent av BNP). Källa: Författarnas bearbetning baserad på data från OECD.^{70 71} Anmärkning: Vissa datapunkter för Schweiz saknades och linjer skapades genom interpolering av befintliga data.

⁷⁰ OECD. (2021). Government budget allocations for R&D – Percentage of GDP. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CScience%252C%20technology%20and%20innovation%23INT%23%7CResearch%20and%20development%20%28R%26D%29%23INT_RD%23&pg=0&f c=Topic&bp=true&snb=9&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_RDS_GOV%40DF_GBARD_NABS07&df\[ag\]=OECD.STI.STP&df\[vs\]=1.0&dq=.A...T...XDC.&pd=2015%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CScience%252C%20technology%20and%20innovation%23INT%23%7CResearch%20and%20development%20%28R%26D%29%23INT_RD%23&pg=0&f c=Topic&bp=true&snb=9&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_RDS_GOV%40DF_GBARD_NABS07&df[ag]=OECD.STI.STP&df[vs]=1.0&dq=.A...T...XDC.&pd=2015%2C&to[TIME_PERIOD]=false)

⁷¹ OECD. (2021). Higher Education Expenditure on R&D (HERD) – Percentage of GDP. [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=msti&snb=1&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_MSTI%40DF_MSTI&df\[ag\]=OECD.STI.STP&df\[vs\]=&pd=2000%2C2021&dq=CHE%2BKOR%2BEU27_2020.A.H.PT_B1GQ..&to\[TIME_PERIOD\]=false&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&ly\[rw\]=REF_AREA](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&tm=msti&snb=1&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_MSTI%40DF_MSTI&df[ag]=OECD.STI.STP&df[vs]=&pd=2000%2C2021&dq=CHE%2BKOR%2BEU27_2020.A.H.PT_B1GQ..&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rw]=REF_AREA)

Den schweiziska industripolitiken liknar därmed den modell som också dominerade resten av Europa från 1980-talet till början av 2000-talet. Genom att investera kraftigt i FoU och högre utbildning skapar Schweiz bättre förutsättningar för innovation utan behov av stark statlig styrning eller direkta incitament. En avgörande faktor bakom Schweiz innovationsframgångar är humankapitalet. Landet har konsekvent toppat IMD World Talent Ranking sedan 2014, vilket gör det till världsledande när det gäller att vårda inhemsk talang samtidigt som det lockar kvalificerad arbetskraft från utlandet.⁷² Utöver faktorer som den höga livskvaliteten är Schweiz styrka inom talangkonkurrens påverkad av näringslivets starka engagemang för vidareutbildning av personal och breda lärlingsprogram.⁷³

Den schweiziska industripolitiken liknar därmed den modell som också dominerade resten av Europa från 1980-talet till början av 2000-talet. Genom att investera kraftigt i FoU och högre utbildning skapar Schweiz bättre förutsättningar för innovation utan behov av stark statlig styrning eller direkta incitament. En avgörande faktor bakom Schweiz innovationsframgångar är humankapitalet. Landet har konsekvent toppat IMD World Talent Ranking sedan 2014, vilket gör det till världsledande när det gäller att vårda inhemsk talang samtidigt som det lockar kvalificerad arbetskraft från utlandet.⁷⁴ Utöver faktorer som den höga livskvaliteten är Schweiz styrka inom talangkonkurrens påverkad av näringslivets starka engagemang för vidareutbildning av personal och breda lärlingsprogram.⁷⁵

Tabell 3: Huvuddragen i den schweiziska modellen

Huvudsyfte	Vad kan EU lära sig av den schweiziska modellen?
Statliga investeringar i FoU och högre utbildning	EU kan prioritera offentliga utgifter och universitetsutgifter för FoU framför direkta subventioner och på så sätt stärka universitetsforskningen och underlätta den privata sektorns tillgång till kompetens.
Utveckling av humankapital	EU kan stärka investeringarna i humankapital, inklusive robusta lärlingsprogram och utbildning som drivs av den privata sektorn, för att säkerställa en bättre försörjning högkvalificerad arbetskraft som stöder långsiktig konkurrenskraft.

⁷² IMD World Competitiveness Center. (2024). *World Talent Ranking 2024*. IMD Business School.

⁷³ Ibid.

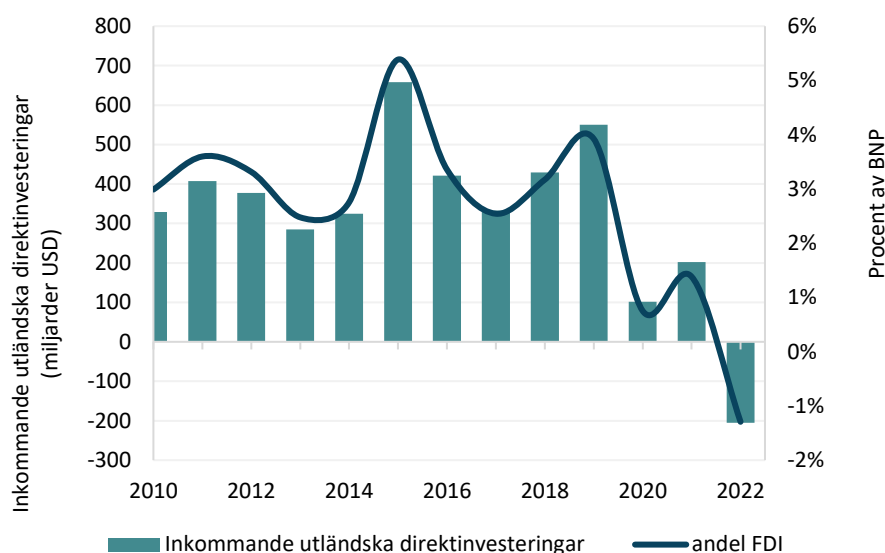
⁷⁴ IMD World Competitiveness Center. (2024). *World Talent Ranking 2024*. IMD Business School.

⁷⁵ Ibid.

3.2 Den irländska modellen: utländska direktinvesteringar

En framgångsrik industripolitik siktar oftast på att förbättra ett lands ekonomiska struktur – kompositionen av ledande sektorer i ekonomin. Ett sätt att åstadkomma det är att söka attrahera utländska direktinvesteringar i sektorer med hög värdeförädling och teknikintensitet. Sedan den globala finanskrisen 2007-2008 har EU haft en lång period av svag tillväxt i utländska investeringar, och det har märkts i produktiviteten och det övergripande ekonomiska välståndet.⁷⁶ Som framgår av figur 10 har EU:s utländska direktinvesteringar i själva verket sjunkit anmärkningsvärt, särskilt de senaste åren.

Figur 10: Utländska direktinvesteringar, EU



Andelen utländska direktinvesteringar (FDI) i volym och i förhållande till BNP EU-27. Källa: Författarnas beräkningar baserade på uppgifter från OECD och Eurostat.

Ett undantag från denna trend är Irland. Den irländska ekonomiska modellen har i hög grad byggt på tillväxt i utländska direktinvesteringar i sektorer med högre förädlingsvärde. Det har länge varit Irlands ekonomiska strategi. Den har också varit framgångsrik. Irland är idag en av de mest produktiva och välmående ekonomierna i EU.

Sambandet mellan utländska direktinvesteringar och produktivitet har studerats ingående i forskningslitteraturen, och det råder allmän enighet om att utländska direktinvesteringar främjar produktivitetstillväxten. Tre faktorer är viktiga. För det första tenderar multinationella företag att ligga nära den teknologiska frontlinjen i en sektor, med avancerad teknik, know-how och managementmetoder som förbättrar produktiviteten i den mottagande

⁷⁶ Crescenzi, R. & Ganau, R. (2025). Inward FDI and regional performance in Europe after the Great Recession. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 18(1), s. 167–192.

ekonomin.⁷⁷ För det andra kan utländska direktinvesteringar leda till produktivitetsvinster i lokala företag genom spridningseffekter när inhemska företag kopierar framgångsrika multinationella företag.⁷⁸ För det tredje tenderar utländska direktinvesteringar att integrera lokala ekonomier i globala värdekedjor, vilket också stärker produktiviteten.⁷⁹

Hur stora dessa effekter är beror naturligtvis på en rad olika faktorer i värdlandet, till exempel tillgången på humankapital och kvaliteten på viktiga ekonomiska institutioner. Detta är två faktorer där Irland har utmärkt sig. Landet har satsat stort på utbildning, särskilt inom STEM-områden, och länge arbetat med att anpassa arbetskraftens kompetens till de vad som efterfrågas.⁸⁰ Irlands relativt låga bolagsskatt, EU-medlemskapet och de kulturella och språkliga banden till USA har också varit avgörande för att locka utländska direktinvesteringar.⁸¹

Irlands motsvarighet till den Statistiska centralbyrån har uppskattat att stocken av utländska direktinvesteringar i Irland ökade från 141 miljarder euro 2005 till 1 299 miljarder euro 2023,⁸² en procentuell tillväxt som vida översteg BNP-tillväxten under samma period. Som jämförelse kan nämnas att stocken av utländska direktinvesteringar 2005 motsvarade 79 procent av Irlands BNP: 2023 hade den stigit till 255 procent. Enligt Eurostat uppgick däremot stocken av utländska direktinvesteringar i EU 2023 till 18 098 miljarder euro, vilket motsvarar 105 procent av EU:s BNP.⁸³

Sammanställningen på Irlands utländska direktinvesteringar sticker också ut. Irland har riktat in sig på utländska direktinvesteringar i högteknologiska branscher som läkemedel, ICT och finansiella tjänster, vilket har lett till betydande produktivitetsvinster och välbetalda jobb. Den irländska profilen på utländska direktinvesteringar skiljer sig också på den allmänna profilen i EU:s

⁷⁷ Se Javorcik, B. S. (2004). "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages." *American Economic Review*, 94(3), 605–627. Markusen, J. R., & Venables, A. J. (1999). "Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development." *European Economic Review*, 43(2), s. 335–356.

⁷⁸ Blomström, M., & Kokko, A. (1998). "Multinational Corporations and Spillovers." *Journal of Economic Surveys*, 12(3), s. 247–277.

⁷⁹ Grossman, G. M., & Helpman, E. (1991). "Innovation and Growth in the Global Economy." MIT Press. Rodrik, D. (2013). "The Past, Present, and Future of Economic Growth." Global Citizen Foundation Working Paper.

⁸⁰ Barry, F., & Bradley, J. (1997). "FDI and Trade: The Irish Host-Country Experience." *The Economic Journal*, 107(445), 1798–1811.

O'Malley, E. (1998). "The Revival of Irish Indigenous Industry 1987–1997." ESRI Quarterly Economic Commentary.

⁸¹ Barry, F., & O'Mahony, C. (2004). "FDI and the Irish Economy." *World Economy*, 27(7), s. 1037–1053.

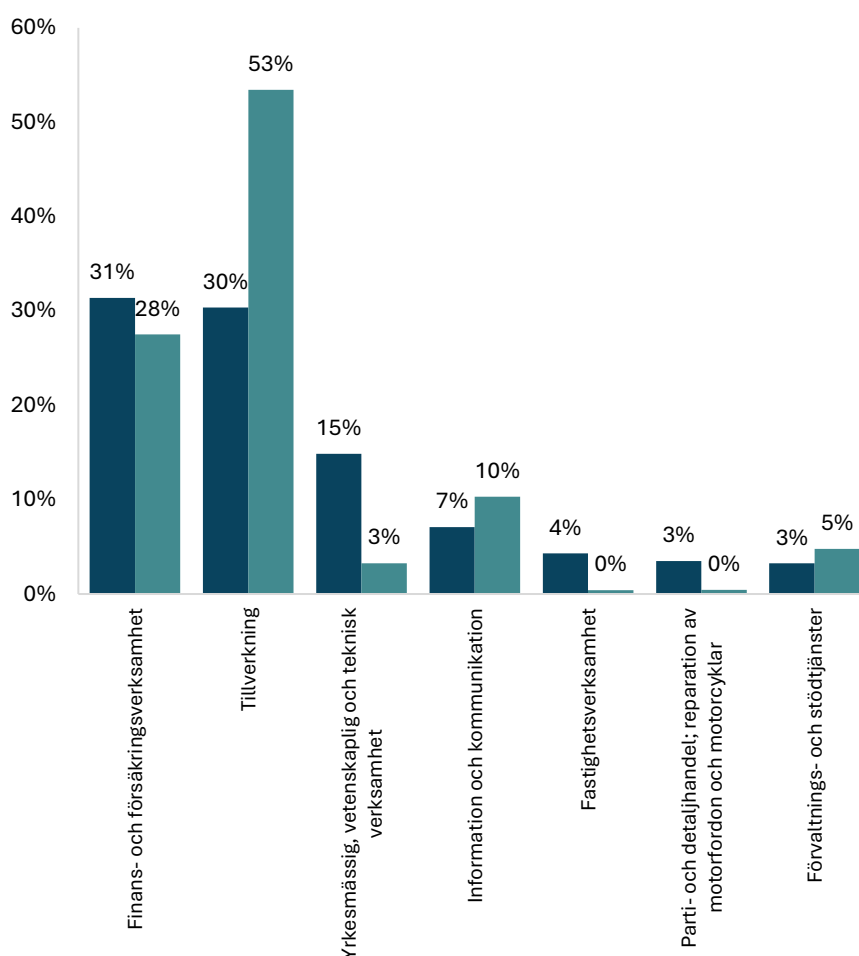
⁸² Källa: Central Statistics Office (Ireland). Foreign Direct Investment Annual 2023 tillgänglig på: <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-fdia/foreigndirectinvestmentannual2023/> och Foreign Direct Investment 2005 tillgänglig på: https://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/economy/2005/fdi_2005.pdf

⁸³ Utländska direktinvesteringar mäts som "stock" medan BNP är ett flöde. Jämförelsen mellan "stock" av utländska direktinvesteringar och BNP syftar till att få en uppfattning om storleken på de utländska direktinvesteringarna i Irland och EU snarare än deras bidrag till BNP.

utländska direktinvesteringar, som omfattar ett bredare spektrum av ekonomiska sektorer. Genom att attrahera investeringar i färre sektorer har Irland, trots att det är en liten ekonomi, lyckats skapa viktiga ekonomiska kluster med många kopplingar till inhemska företag inom dessa sektorer.

Figur 11 visar sektorsprofilen för utländska direktinvesteringar mellan 2013 och 2022 på Irland och i EU. Figuren visar sju ekonomiska sektorer, som står för 95 procent av alla utländska direktinvesteringar i EU och 100 procent i Irland. Det finns vissa likheter: finans- och försäkringsverksamhet står för en liknande andel av de totala utländska direktinvesteringarna. Men skillnaderna är större. Kategorin ”professionell, vetenskaplig och teknisk verksamhet” utgör en större andel i EU än i Irland, medan informations- och kommunikationssektorn är mer betydelsefull för Irland än för EU. Den största skillnaden mellan EU och Irland ligger inom tillverkningssektorn – och inom denna kategori är till tillverkning i läkemedelsbranschen som framför allt märker ut sig.

Figur 11: Utländska direktinvesteringar efter sektor, EU och Irland

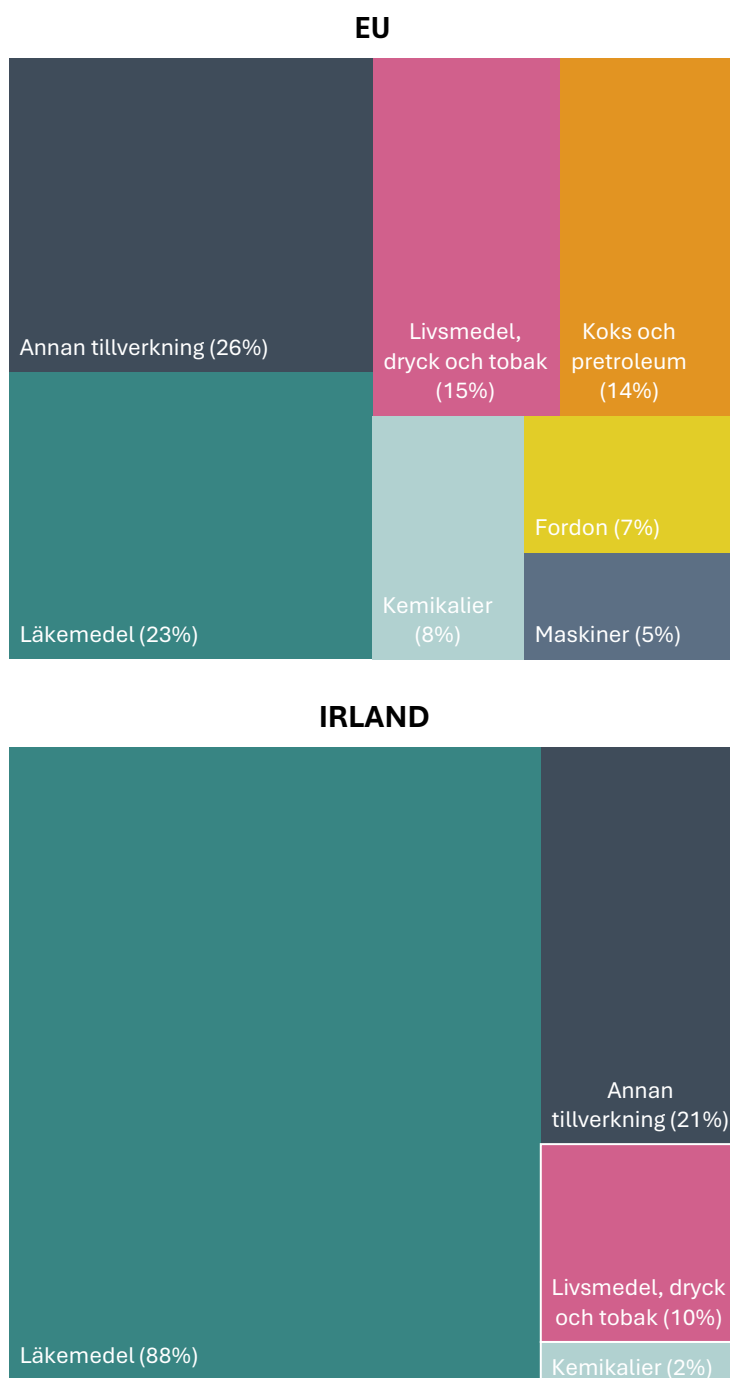


Utländska direktinvesteringar (netto, inflöde), efter ekonomisk aktivitet, i EU (blått) och Irland (grönt), 2013–2022. Källa: Författarnas beräkningar baserade på uppgifter från Eurostat.

Figur 12 visar profilen för utländska direktinvesteringar i tillverkningssektorn för EU och Irland. Skillnaderna är slående. För det första är den stora majoriteten av de utländska direktinvesteringarna i den irländska tillverkningssektorn koncentrerade till läkemedelssektorn. Flödena av utländska direktinvesteringar till EU är fördelade över många fler sektorer, inklusive högteknologiska industrier som läkemedelsindustrin, samt medel- och lågteknologiska sektorer som koks och petroleum, livsmedel och drycker.⁸⁴ I Irland, däremot, står tre sektorer – finans- och försäkringstjänster, information och kommunikation samt läkemedel – för 71 procent av de totala inflödena av utländska direktinvesteringar under perioden.

⁸⁴ Sektorn övrig tillverkning omfattar: C15 - Tillverkning av läder och lädervaror; C23 - Tillverkning av andra icke-metalliska mineraliska produkter; C27 - Tillverkning av elektrisk utrustning; C31 - Tillverkning av möbler; C32 - Annan tillverkning; C33 - Reparation och installation av maskiner och utrustning.

Figur 12a och 12b: Direktinvesteringar i tillverkning, EU och Irland



Utländska direktinvesteringar (netto, inflöde) i tillverkningssektorn i EU och Irland, 2013–2022.
 Källa: Författarnas beräkningar baserade på uppgifter från Eurostat.

Det starka inflödet av utländska direktinvesteringar har bidragit till en strukturell förändring i den irländska ekonomin. Den avancerade tillverkningsindustrin – särskilt läkemedelsindustrin – och informations- och kommunikationssektorn har fått en betydligt större betydelse. Mellan 2011 och 2022 ökade tillverknings- och ICT-sektorernas relativa andel av den irländska näringsstrukturen från 52 till 68 procent. I EU var samma branscher stillastående och ökade endast något – från 36 till 37 procent.⁸⁵ Och detta har varit det centrala målet för Irlands industripolitik: att förändra näringsstrukturen i riktning mot sektorer med högre produktivitet. För Irlands del har denna övergång skett från jordbruk till industri, och på senare tid från basal industri till högteknologiska industrier som läkemedel och IKT. Utländska direktinvesteringar har varit oerhört viktiga för den utvecklingen.

Irlands industriella omvandling har haft en stor inverkan på landets välbefinnande. Landet har nu den högsta arbetsproduktiviteten per person i EU⁸⁶ och dess BNP per capita är den näst högsta.⁸⁷ Även om dessa siffror delvis förstärks av multinationella företag som producerar i Irland men som bokför en större andel av de globala vinsterna där,⁸⁸ bekräftar andra indikatorer att strukturomvandlingen och ökningen av ekonomiskt välbefinnande är högst reell. De irländska lönerna är de tredje högsta i EU⁸⁹ - en extraordinär prestation för ett land som en gång var en fattig utpost i EU. Irland har också EU:s högsta andel av sysselsättning genom internationell handel.⁹⁰

⁸⁵ Författarnas beräkningar baserade på data från Eurostat. För perioden 2005–2020, förädlingsvärde baserad på faktorkostnader från Annual enterprise statistics for special aggregates of NACE Rev.2 activities. För perioden 2021–2022, förädlingsvärde från Enterprise statistics by size class and NACE Rev.2 activity.

⁸⁶ Källa: Eurostat, Labour productivity per person employed and hour worked (EU27_2020=100): <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/8dfcea91-50ad-441a-900d-f803a086b354?lang=en>

⁸⁷ Källa: Eurostat, Purchasing power adjusted GDP per capita: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_10_10/default/bar?lang=en

⁸⁸ Den irländska centralbanken har uppskattat att Irland i stället skulle hamna mellan plats 8 och 12 i EU om de relevanta delarna av inkomsten per capita beaktas. Honohan, P. (2021). Is Ireland really the most prosperous country? Central Bank of Ireland.

⁸⁹ Källa: Eurostat, Average full time adjusted salary per employee: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_fte_custom_13597179/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=c29eed24-377e-4763-aaf0-0419906d2ecd

⁹⁰ Cernat, L. (2025). Trade, jobs and technological change: What to expect in the next five years? *ECIPE Policy Briefs*.

Tabell 4: Huvuddragen i den irländska modellen

Huvudsyfte	Vad kan EU lära av den irländska modellen?
Strategiskt fokus på utländska direktinvesteringar i högteknologiska sektorer	Utländska direktinvesteringar kan hjälpa EU:s medlemsstater att övergå till högteknologiska sektorer som läkemedel och ICT.
Konkurrenskraftig skattepolitik, EU-medlemskapsförmåner och starka transatlantiska band	För att locka till sig utländska direktinvesteringar bör EU främja en konkurrenskraftig investeringsmiljö genom att minska regleringshinder, förbättra incitament och upprätthålla en gynnsam skattepolitik.
Investeringar i humankapital för att maximera spridningseffekterna från multinationella företag till lokala företag.	För effektiv tekniköverföring och kunskapsutbyte mellan multinationella företag och inhemska företag bör EU:s medlemsstater anpassa utbildningen till de högteknologiska industriernas behov.

4. Lärdomar för Europas industripolitik

Analysen av olika industripolitiska modeller visar att Europas nuvarande strategi, som är starkt beroende av statsstöd och i synnerhet direkta bidrag, kanske inte är det mest effektiva sättet att stimulera långsiktig ekonomisk konkurrenskraft. Industripolitiken är fortfarande ett viktigt verktyg för de nationella ekonomierna, men dess utformning och genomförande behöver förbättras för att den ska bli framgångsrik.

En viktig observation i denna studie är att framgångsrika industripolitiska åtgärder har några gemensamma egenskaper:

- De är **fokuserade på specifika ekonomiska resultat** snarare än att gynna utvalda företag;
- De **prioriterar innovation** och **FoU** snarare än kortsiktigt finansiellt företagsstöd;
- De **skapar incitament** för mer investeringar i näringslivet snarare än att ersätta dem;
- De **harmonierar med den bredare ekonomiska politiken** som syftar till att stärka konkurrenskraften snarare än att snedvrider marknaderna.

EU:s nuvarande inriktning – med fokus på storskaliga statsstöd och en tonvikt på direkta bidrag – tycks följa andra principer eller en annan logik. Den nyligen presenterade Clean Industrial Deal upprepar i huvudsak samma inriktning som lagts fram i tidigare industripolitiska strategier under de senaste åren. Resultat lär därför också bli detsamma med den nya politiken på det området.

Lärdomar från andra industripolitiska modeller skulle kunna hjälpa EU att utforma en mer effektiv och balanserad strategi. I Tabell 5 sammanfattas huvuddragen i de olika industripolitiska modeller som diskuteras i denna rapport.

När Europa fortsätter sitt industripolitiska arbete bör man bättre överväga alternativ som överensstämmer med de långsiktiga målen och med ambitionen att stärka konkurrenskraften. Industripolitiken bör inte vara ett reaktivt verktyg i som används i kristider utan reflektera en genomtänkt strategi som främjar hållbar ekonomisk tillväxt. Med lärdomar från framgångsrika globala modeller kan EU förbättra sitt industripolitiska ramverk för att stödja innovation, investeringar och långsiktigt välstånd.

Tabell 5: Översikt över industripolitiska modeller

Modell	Huvudsyfte	Huvudsakligt instrument	Jämförelse med EU/lärdomar
EU	Prioritering av statligt stöd, stort beroende av direkta bidrag, fokus på medelteknologi.	Statligt stöd, direkta subventioner.	Starkt finansiellt stöd men snedvridning av marknaden och otillräckliga resultat.
USA (IRA)	Skatteincitament eller subventioner för företag i utvalda sektorer, brett stöd till gröna näringar.	Federala skatte-lättnader.	EU kan införa liknande skatteincitament för att minska beroendet av direkta bidrag, stimulera privata investeringar och vinstdrivande företag.
Syd Korea	FoU-driven politik, strategiskt stöd till högteknologiska industrier.	Skatteincitament för FoU.	EU kan rikta FoU-stöd till innovativa små och medelstora företag och industrier med högt förädlingsvärde.
Schweiz	Betydande FoU inom myndigheter och universitet, minimala direkta subventioner, ekosystem mellan universitet, yrkes-skolor och näringsliv.	FoU-finansiering från offentliga myndigheter och universitet.	EU kan främja innovationssamarbete snarare än att fokusera på företagsspecifika subventioner.
Irland	Fokus på utländska direktinvesteringar, företagsvänlig skattemiljö, betoning på sektorer med högt förädlingsvärde.	Politik för att attrahera utländska direktinvesteringar.	EU kan förbättra företagsklimatet och förenkla reglerna för att locka till sig investeringar.

IKEM – Innovations och kemiindustrierna i Sverige
Box 55915 | SE-102 16 Stockholm
010-455 38 50 | info@ikem.se | ikem.se

IKEM – Innovations- och kemiindustrierna i Sverige företräder cirka 1 200 svenska och utlandsägda företag med omkring 70 000 medarbetare. Vi är en bransch- och arbetsgivarorganisation för företag som arbetar med kemi i vid bemärkelse, både som tillverkare, distributörer och som användare. Företagen är kemi- och plastindustrier, läkemedelstillverkare, raffinaderier eller biokemi- och bioteknikföretag. IKEM företräder också medlemmar från t ex sten-, tvätt-, metall- och återvinningsindustrin.

IKEM verkar över hela Sverige och finns representerat i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Växjö – och i Bryssel.

The logo for IKEM, consisting of the letters 'IKEM' in a bold, black, sans-serif font.