



I sin rapport till EU-kommissionen definierar Mario Draghi problemen i Europas tillstånd: svag tillväxtpotential, klimatpolitikens börda och geopolitikens risker. Foto: Lehtikuvva-AFP/Frederick Florin

Ett reformprogram värt att ta på allvar

Det har gått dåligt för den europeiska ekonomin i förhållande till de globala konkurrenterna och situationen är åtminstone inte på väg att bli bättre. För att korrigera situationen framför Mario Draghi ett omfattande och delvis mycket detaljerat investeringsprogram.

Italiens tidigare premiärminister och Europeiska centralbankens tidigare chefdirektör **Mario Draghi** publicerade i september 2024 en tvådelad rapport *The future of european competitiveness*¹. Det grundläggande budskapet om tillståndet i den europeiska ekonomin och utsikterna för den var lika kärvt som välbekant.

Draghi konstaterar att det finns tre stora problem som hör ihop med Europas ekonomiska utveckling: den svaga tillväxtpotentialen, klimatpolitikens börda på medellång sikt och riskerna med geopolitikens ”återkomst”.

Tillväxten i EU-området har stannat långt efter Förenta staterna. I bakgrunden finns EU-områdets dåliga framgång i den teknologiska konkurrensen med USA men delvis också i förhållande till Kina. De ledande teknologiföretagen i världen är amerikanska. Kina har för sin del lämnat övriga ekonomiska regioner bakom sig som producent av grön teknologi, om det sedan är fråga om vind- eller solkraft, ackumulatörer eller elbilar.

Ändringar i konstellationen är inte heller i sikte. Amerikanska och kinesiska teknologiföretag som erövat en stark marknadsposition kan göra stora investeringar i utveckling av teknologi och produktion, och de satsar mycket på tekniska landvinningar. De ledande företagen i Europa är däremot i hög grad bundna till ett mer traditionellt teknologiskt kunnande. Förenta staternas särskilda styrka är en förmåga till snabb transformation. Effektivt fungerande arbets- och kapitalmarknader styr smidigt resurser till nya företag, som snabbt är kapabla att skala upp sin produktion.

Klimatpolitiken ger besvärlig position

Europeiska unionen har varit en ledande global aktör i klimatpolitiken. En ytterli-

Vesa Vihriälä
är gästade forskare
vid Helsingfors
universitet.



”Paradoxalt nog kan det bästa incitamentet för att förverkliga programmet komma utifrån. Den åter till president valda Trumps riktlinjer gör det än tydligare än tidigare att Europa självt måste ombesörja sina intressen.”

gare effektivisering av klimatpolitiken ställer dock EU-länderna i en besvärlig position. En politik som bygger på utvidgning av utsläppshandeln och minskning av utsläppsrätterna, tvingar företagen och även samhällsekonomierna att öka investeringarna i teknologi som närmast ersätter existerande teknologi. De ersättande investeringarna ökar dock inte kapitalstocken och därmed produktionskapaciteten. Klimatpolitiken är en samhällsekonomisk börda på medellång sikt. På företagsnivå föds ett problem med konkurrenskraften i förhållande till den övriga världen, då lika ambitiösa mål inte uppställs på annat håll eller målen eftersträvas med hjälp av betydande företagsstöd. Både Förenta staterna och Kina fungerar precis på detta sätt.

Ryssland, Kina och på sitt sätt även länderna i det så kallade globala syd strävar i allt högre grad efter att utmana Europa, Nordamerika och i allmänhet det ”väst” som

stödjer sig på liberal demokrati, med den globala, regelbaserade ordning som det skapat. I Europa är det omedelbara hotet Rysslands aggressiva agerande, anfallskriget i Ukraina, avsikten att utvidga sin intressesfär och att destabilisera EU. Utöver det militära hot som Ryssland utgör utsätts Europa av ett ekonomiskt beroende. Frigörelsen från ryska gas- och oljetillgångar orsakade även i ofullständig form en energikris. Beroendet av kinesiska råvaror, av Kina som en aktör i leveranskedjan, av marknaden och delvis även teknologin, utsätter Europa för ännu större risker.

Tre centrala politiska problem

Draghi identifierar tre helheter av politikproblem. Den första kan kallas en brist på fokus. Med det menar Draghi att även om det konstaterats att ett centralt problem i den svaga ekonomiska utvecklingen är bristerna i innovationsverksamheten, har de politiska åtgärderna inte i tillräcklig grad fokuserats på att lösa just detta problem. Innehållsmässigt handlar det dels om överdimensionerad reglering, som hindrat uppkomsten av ny produktion och tillväxt trots att det finns kvalitativ forskningsverksamhet i Europa. Vid sidan av överdriven reglering har den inre marknadens bristfälliga funktion enligt Draghis uppskattning varit en central faktor som bromsat den ekonomiska tillväxten i Europa i förhållande till Förenta staterna.

En annan central problemhelhet är slöseriet med offentliga resurser. På många centrala politikområden besluts om användningen av de offentliga resurserna på nationell nivå. Det betyder att resurserna inte nyttjas på ett med tanke på hela unionens område optimalt sätt. Även i EU-programmen finns ett problem med vad de riktas på: det finns för mycket program och resurserna



De ledande teknologiföretagen i världen är amerikanska medan Europa sacker efter. Apple Park i Silicon Valley är en elliptisk byggnad som är huvudkontor för det multinationella dator- och hemelektronikföretaget med en omsättning på närmare 400 miljarder dollar. Byggnaden har plats för mer än 12 000 anställda. Foto: Daniel L. Lu

används inte alltid för ändamål som skulle vara de bästa ur hela unionens synvinkel.

För det tredje fäster Draghi uppmärksamhet vid bristen på koordinering, som



uppstår av hur beslutsmakten fördelas mellan medlemsländerna och unionen samt av långsamheten i beslutsprocesserna. Av den anledningen är avgörandena som rör finanspolitik, industripolitik, konkurrens- och handelspolitik inte på samma vis samordnade och snabba som i USA och Kina.

De politiska lösningarnas byggstenar

Draghi definierar fyra omfattande områden för politiska reformer. För det första är det

· · · · · nödvändigt att väsentligt koncentrera den inre marknaden. Det gäller i synnerhet kapitalmarknaden. Den kapitalmarknadsunion som redan länge varit på agendan måste äntligen drivas framåt.

· · · · · Den andra mycket omfattande helheten rör sist och slutligen all industri-, konkurrens- och handelspolitik. Målet på alla dessa politikområden är att stödja uppkomsten av innovativ produktion och att skydda EU:s strategiska produktion.

· · · · · Det tredje reformområdet är EU:s

administration. Unionen måste vara kapabel till ett effektivare beslutsfattande, tillåta villiga länder bättre än i dag att framskrida i integrationen snabbare än andra och minska företagets regleringsbörda.

För att skapa ny produktion med hög produktivitet förutsätts stora investeringar. Draghi uppskattar – i första hand utifrån EU-kommissionens beräkningar – att det årligen krävs cirka 800 miljarder euro större investeringar än i dag, en summa som motsvarar 5 procent av EU:s bnp. Ett möjliggörande av detta bland annat genom att nyttja gemensam skuld är det fjärde huvudmomentet i det politiska programmet.

Draghi indelar sina mer detaljerade politiska rekommendationer i fem helheter av horisontella åtgärder och tio sektorpolitiska helheter. De horisontella helheterna är att påskynda innovationer, öka kunnandet, stödja investeringar, reformera konkurrensen och stärka den administrativa mekanismen. De berörda sektorpolitiska helheterna handlar om följande sektorer: energi, kritiska råvaror, digitalisering och utvecklade teknologier, energiintensiva industrisektorer, rena teknologier, bilindustrin, rymden, mediciner, transportsystem.

Stort antal rekommendationer

Föremålen för reformpolitiken som definieras i rapporten berättar i sig om att det är fråga om ett mycket täckande politiskt program. Under varje horisontellt och sektorpolitiskt program ger rapporten ytterligare ett stort antal konkreta politiska rekommendationer.

Ett exempel belyser förslagets karaktär. Större fart på innovationerna eftersträvas med hjälp av åtta allmänna rekommendationer: en reform av ramprogrammet för forskning och utveckling (FoU), bättre koordinering mellan de nationella

800

miljarder euro – motsvarande 5 procent av EU:s bnp – mer än i dag borde EU årligen investera för att stärka konkurrenskraften. Enligt Draghis bedömning borde minst en femtedel av finansieringen av investeringarna komma från offentliga källor. Det motsvarar knappt en procent av EU:s bnp och samtidigt storleken på EU:s hela budget.

FoU-programmen, stärkande av de akademiska forskningsinstitutionerna, bättre kommersialisering av uppfinningar, bättre finansiering för att skala upp innovationer, stöd för att utveckla artificiell intelligens, ökning av delad data mellan företag, kompromissökande mellan skapande av egen molntjänstindustri och tillgång till utländsk service.

Av dessa innehåller den första, en reform av FoU-ramprogrammet, bland annat en minskning av prioriteterna, en tyngdpunkt i finansieringen av disruptiva innovationer, en mer professionell administration av programmen och ett fördubblande av budgeten till cirka 200 miljarder euro under den följande sjuårsperioden för budgetramen.

I motsats till en del tidigare ambitiösa framtidsprogram av ledande politiker i Europa, har Draghis strävan tydligt varit att söka efter delvis mycket konkreta åtgärder som utgår från institutionella och politiska begränsningar. Trots detta är det oklart i hur hög rad förslagen kan förverkligas och vad som kan åstadkommas med de realiserade åtgärderna.

Finansieringen är en svår sits

Den första stora frågan är finansieringen av

investeringarna. Den eftersträvade investeringsnivån skulle stiga till en historiskt sett exceptionellt hög nivå. Huvuddelen av finansieringen är tänkt att komma från privata källor. Det skulle förutsätta mycket starka incitament för företag och investerare. Rapporten framlägger inte starkt stöd för att de föreslagna åtgärderna skulle vara tillräckliga för detta.

Enligt Draghis bedömning borde minst en femtedel av finansieringen av investeringarna komma från offentliga källor. Det motsvarar knappt en procent av EU:s bnp och samtidigt storleken på EU:s hela budget.

Det är klart att EU:s budget inte snabbt kan växa på ett sätt som skulle göra en sådan årlig finansiering möjlig. Finansieringen måste med andra ord förverkligas antingen på en nationell nivå eller genom EU:s gemensamma skuld. Bägge är en politiskt svår sits. Problemet kan möjligen lindras av att investeringsbehoven bedömts i överkant, investeringsnivån skulle ju stiga högre än i Förenta staterna.

Draghis program innebär en återkomst av industripolitiken i vid bemärkelse. Det är förknippat med den uppenbara frågan om de politiska beslutsfattarna är kapabla att styra resursanvändningen på ett effektivt sätt. Utmaningen framhävs av att det utan en strömlinjeförning av beslutsmekanismen på unionsnivå är svårt att fatta beslut, och av att särskilt de stora länderna sannolikt har förmågan att använda företagsstöden till att främja sina egna snäva intressen såsom tidigare.

Å andra sidan skulle en väsentlig effektivisering av beslutsfattandet förutsätta ändringar i grundfördragen, vilket inte ser ut att ha tillräckligt politiskt stöd under över-skådlig framtid. Lösningarna torde sökas ur det så kallade effektiverade samarbetet och

arrangemang mellan villiga medlemsländers regeringar.

Många utmaningar för Europa

Problemen till trots är Draghis reformprogram värt att ta på allvar som en strävan efter att förbättra den ekonomiska prestationsförmågan inom EU-området och även att svara på de ekonomiska utmaningar som klimatförändringen och geopolitiken för med sig. Paradoxalt nog kan det bästa incitamentet för att förverkliga programmet komma utifrån. Den åter till president valda Trumps riktlinjer gör det än tydligare än tidigare att Europa självt måste ombesörja sin säkerhet och sina intressen. Konkretiseringen av hoten om nya eller högre tullar, riktlinjerna för stödet till Ukraina och till och med territoriella anspråk på ett EU-land (Grönland), har visat att USA:s politik gentemot Europeiska unionen och dess medlemsländer har förändrats radikalt. Att möta dessa utmaningar är möjligt enbart med stöd av en globalt konkurrenskraftig ekonomi.

Von der Leyens nya EU-kommission verkar ha tagit Draghis förslag på allvar. De nya initiativen har särskilt fokuserat på att minska företagets administrativa börda. Detta gäller framför allt den så kallade hållbarhetsrapporteringen (CSRD) och företagsansvaret (CSDDD). Däremot har det ännu inte lagts fram några betydande förslag om omfördelning av resurser, för att inte tala om förslag som skulle öka gemensamt riktade resurser. Det är oklart i vilken utsträckning kommissionen kommer att få stöd från medlemsstaterna för långtgående förändringar.

Översättning från finska: Mikael Kosk

¹https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en