

Draghirapporten: haltande diagnos men många recept i rätt riktning

Hur kan EU:s ekonomi stärkas gentemot USA och Kina? Två nyligen lanserade rapporter ger omfattande svar på den frågan. **Harry Flam**, senior rådgivare vid Sieps, ser värdefulla förslag men också frågetecken: är diagnosen rätt och kan förslagen genomföras?

I nom loppet av några månader har två före detta italienska premiärministrar, Mario Draghi och Enrico Letta, presenterat hundratals förslag för att stärka den inre marknaden och öka EU:s konkurrenskraft i förhållande till USA och Kina. Inte minst Draghis rapport har fått stor uppmärksamhet och direkt politiskt gensvar: Ursula von der Leyen – nyligen omvald som Europeiska kommissionens ordförande – ger hans förslag en framträdande plats i de politiska riktlinjerna för mandatperioden 2024–2029 och i uppdragsbrevet till kommissionärs-kandidaterna.

Mycket i rapporterna är inte nytt. Det har gjorts många försök att utvidga och stärka den inre marknaden, och det finns exempelvis storskaliga industrisamarbeten och finansiering av forskning med gemensamma medel.¹ Det nya är att de efterlyser högre ambitioner och satsningar inom fler områden.

Många av förslagen är bra, särskilt de om att utvidga den inre marknaden till fler områden och att avlägsna de många återstående hindren för den fria rörligheten. Men det finns frågetecken. Förslagen bygger på premissen att EU halkar efter USA i konkurrenskraft, det vill säga i produktivitet. Stämmer verkligen det? Förslagen förutsätter dessutom en välldig gemensam upplåning, bryter mot hittillsvarande principer om statsstöd, frihandel och konkurrensbegränsningar samt kräver en enorm arbetsinsats av EU-systemet. Så den andra frågan är: kan förslagen verkligen genomföras? När det gäller dessa två frågor kan det vara värt att titta lite närmare på Draghis rapport.

Halkar EU efter USA i fråga om produktivitet?

I sin rapport skriver Mario Draghi att utan en snabbar ökning av produktiviteten måste EU sänka sina

ambitioner om att vara en teknologisk och klimatpolitisk ledare, spela en oberoende geopolitisk roll och kunna finansiera sin välfärdspolitik. Han hävdar till och med att detta är en existentiell utmaning, vilket bör tolkas som ett försök att skrämna politikerna till handling.²

Draghi, även tidigare chef för Europeiska centralbanken, gör ett stort nummer av att EU halkat efter USA i produktivitetsökning. Detta är diskutabelt. Figuren nedan visar utvecklingen i USA, EU-27, euroländerna och Sverige sedan 1995. BNP per arbetstimme – rensat för inflationsskillnader, prisnivåer (köpkraft) och växelkursförändringar – har ökat med 175 procent i USA, 205 procent i EU-27, 162 procent i euroländerna och 184 procent i Sverige. Att EU-27 haft en större ökning än USA beror på att de nyare medlemsländerna kunnat växa snabbt med hjälp av teknik och kapital från mer utvecklade länder. Euroländerna har haft en svagare utveckling än USA, men skillnaden är liten och motsvarar någon tiondels procent per år. Och den skillnad som finns beror på tech-sektorn, huvudsakligen kommunikations- och informationstjänster. Om den utelämnas har produktivitetsökningen i euroländerna varit lika stor som i USA.³

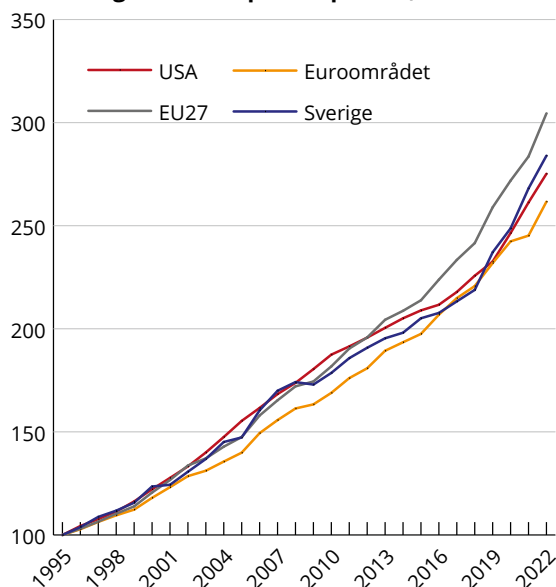
Draghis rapport ger en bild av att EU:s eftersläpning främst beror på att den inre marknaden är ofullständig och att det saknas en gemensam industripolitik på olika områden. Men detta kan knappast vara den främsta förklaringen, eftersom exempelvis Sverige – som har en liten hemmamarknad – ökat produktiviteten mer än USA sedan 1996. En mera förutsättningslös analys hade troligen kommit fram till att institutionella och kulturella faktorer i enskilda EU-länder kan spela en större roll än de faktorer som Draghi fokuserar på.

¹ Hittills tio så kallade viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (Important Projects of Common European Interest, IPCEIs) respektive den gemensamt finansierade forskningen under rubriken Horizon Europe.

² The future of European competitiveness, part A, 2024, s. 3.

³ Detta framgår också på sidan 23 i samma rapport.

BNP per arbetad timme i konstanta priser (USD) och korrigerat för köpkraftsparitet, index 1995=100



Källa: Ekonomifakta och OECD

Går förslagen att genomföra?

Draghis förslag bryter mot principer som varit vägledande för EU. Bland annat föreslås väsentligt ökat finansiellt stöd på EU-nivå till viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI) som inte bara gäller banbrytande teknik, vilket verkar bryta mot nuvarande statsstödsregler. Draghi är vidare öppen för att använda diskriminerande behandling av utländska företag genom ökad restriktivitet mot direktinvesteringar och krav på europeiskt deläggande samt krav på att tillverkare använder europeiska insatsvaror i viss omfattning, precis vad EU klagat på när det gäller Kina och som strider mot WTO-reglerna. Han är också öppen för samgåenden mellan företag – som egentligen borde förbjudas därför att det skulle ge dem alltför stor marknadsmakt i EU – om företagen använder banbrytande teknik eller ger dem ökad konkurrenskraft på världsmarknaden.

Flera av förslagen skulle kräva fördragsändringar. Eftersom sådana är svåra att genomföra föreslår Draghi i stället mellanstatliga avtal men rekommenderar ändå att sådana senare förs in i fördraget eftersom de har viktiga nackdelar. En annan stöttesten är att antalet förslag är mycket stort: att genomföra dem skulle förmodligen kräva en övermäktig mängd förhandlingar samt nya eller ändrade lagar och förordningar under de kommande fem åren.

Draghi uppskattar att kostnaderna för att genomföra alla förslag uppgår till 800 miljarder euro per år 2025–2030, eller 4–5 procent av EU:s BNP. Av detta förutsätts att 50–75 procent utgörs av privat kapital. Att mobilisera så mycket privat kapital förmodas kräva både offentliga subventioner och högre avkastning. En fråga är då om en ökad privat finansiering kan komma till stånd innan produktiviteten (avkastningen) i EU har ökat relativt omvärlden.⁴ Att genomföra hans förslag och därigenom öka produktiviteten kommer att ta många år. En annan fråga är om det finns stöd inom EU för en gemensam upplåning på upp till 2 400 miljarder euro för att finansiera hela programmet, tre gånger så mycket som för den så kallade återhämtningsfonden (RRF). Tysklands finansminister har redan svarat nej och andra länder är kända motståndare till gemensam upplåning.⁵ En tredje fråga är vilka risker som är förenade med ökad offentlig upplåning när den genomsnittliga skuldkvoten bland medlemsstaterna ligger på 82 procent av BNP.

Gott nog om inre marknaden stärks

Draghis uppskattning att det behövs 800 miljarder euro per år fram till 2030 för att göra EU mera produktiv grundas således på en felaktig premis, nämligen att produktiviteten utvecklats väsentligt sämre än i USA. Vidare är förslaget om gemensam upplåning orealistiskt: det har inte politiskt stöd och det förutsätter en enorm ökning av privata investeringar innan EU:s ekonomi har blivit mera produktiv relativt omvärlden.

Dessa frågetecken ska dock inte skymma det faktum att mycket av det som föreslås i båda rapporterna är bra. Det gäller särskilt förslagen om att utvidga den inre marknaden till marknaderna för finansiellt kapital, energi, telekommunikationer och försvarsindustri samt om att avlägsna den stora mängd hinder som fortfarande finns kvar för den fria rörligheten, exempelvis när det gäller tjänster. Detta skulle öka produktiviteten – bland annat genom ökat utnyttjande av skalfördelar – och därigenom göra EU mera attraktivt för investeringar. Förslagen om att öka satsningarna på forskning och utveckling är också bra så länge resultaten är allmänt tillgängliga. Resultatet blir troligen inte så storslaget som Draghi själv önskar, men det vore gott nog om den inre marknaden stärks.

⁴ Se The future of European competitiveness, part B, s. 283.

⁵ Politico 9 september 2024, [Germany's Lindner rejects Draghi's common borrowing proposal](#).