

4.07.2024

Mens vi venter på Draghi: Radikal forandring på vej i EU?

Mario Draghis længe ventede rapport om EU's konkurrenceevne er på trapperne. Den bliver næppe et nybrud i debatten, men kan alligevel stå som et pejlemærke for politikerne i de kommende år.

Skrevet af

Rasmus Egmont Foss

📞 +4561106288

✉️ rasmus@thinkeuropa.dk

Mads Jedzini

📞 +45 71 74 45 42

✉️ mads@thinkeuropa.dk

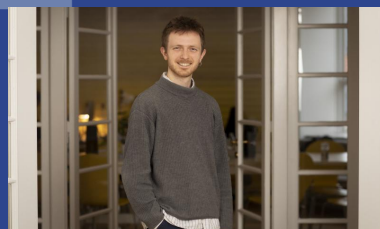
Kontakt



Rasmus Egmont Foss

📞 +4561106288

✉️ rasmus@thinkeuropa.dk



Mads Jedzini

📞 +45 71 74 45 42

✉ mads@thinkeuropa.dk

Hovedkonklusioner

- Mario Draghis kommende rapport vil sætte skub i debatten om EU's konkurrenceevne og give legitimitet til en række velkendte forslag, men vil næppe bibringe originale ideer eller løsne de politiske knuder, som står i vejen for dem
- Italieneren peger på, at EU's ringe produktivitet især skyldes høje energipriser, manglende digitalisering og en svag kommercialisering af innovation – oftest som følge af et fragmenteret indre marked og lave fælles investeringer
- Draghi foreslår en lang række løsninger, der bl.a. handler om at (a) sænke energipriserne ved at udbygge energiinfrastrukturen, (b) styrke innovationsmiljøet gennem investeringer i forskning, nye lovgivningsregimer for start-ups og bedre skaleringsmuligheder, (c) integrere det indre marked tættere indenfor bl.a. data, telekommunikation og forsvarsindkøb, (d) foretage flere fælleseuropæiske investeringer og færdiggøre kapitalmarkedsunionen samt (e) vedtage en udenrigsøkonomisk strategi, der samordner EU-landenes tilgange.

Mario Draghi er en mytisk figur i europæisk politik. Under eurozonen krisen i 2012 leverede han som præsident for Den Europæiske Centralbank de berømte ord "whatever it takes" og senere den resolute handling, der i manges øjne reddede EU fra et økonomisk sammenbrud. Siden har han tjent som teknokrat-premierminister i Italien under coronakrisen og ofte nævnt som en *joker* i spillet om EU's topposter.

I disse uger venter det politiske etablisement i spænding på en flere hundrede siders lang rapport fra den 76-årige italieners hånd, som skal vise vejen ud af det, der beskrives som Europas "konkurrenceevnekrise". For igen skal Europa gøre "whatever it takes", som Kommissionsformand Ursula von der Leyen formulerede det i sin State of the Union-tale sidste år, da hun annoncerede, at Draghi var indkaldt til at skrive en rapport om EU's konkurrenceevne.[1](#)

Temaet står øverst på listen over EU's prioriteter for de kommende år som reflekteret i Det Europæiske Råds strategiske dagsorden 2024-29.[2](#) Forventningen er, at Draghis anbefalinger – sammen med en lignende rapport om det indre marked fra landsmanden Enrico Letta, udgivet i april - vil have stor indflydelse på den næste Kommissions arbejdsprogram og udformningen af en kommende "competitiveness deal", som EU's stats- og regeringschefer har efterspurgt.[3](#)

Få er informationerne om "Super-Marios" timing af udgivelsen, men den italienske økonom har i løbet af 2024 delt sine tanker i tre taler, leveret i Bruxelles, Madrid og

Washington. Mens vi venter på Draghi, udlægger vi i dette brief hans analyse af EU's vanskeligheder og de foreløbige forslag til at løse dem baseret på talerne.

Tre taler fra Mario Draghi

[14. juni i Madrid ved Carlos V European Award: 'An Industrial Strategy for Europe'](#)

[16. april i Bruxelles ved High-Level Conference on the European Pillar of Social Rights: 'Radical Change Is What Is Needed'](#)

[15. februar i Washington ved National Association for Business Economics: 'Economic Policy in a Changing World'](#)

1. Draghis diagnose: Fragmentering hæmmer EU

Fire hovedpointer i Draghis analyse af den europæiske konkurrenceevne:

- EU's institutioner egner sig ikke til den forandrede verdensorden med en øget stormagtsrivalisering
- Lav produktivitet skyldes især manglende digitalisering og høje energipriser
- Europa er dårlig til at kommercialisere og opskalere innovation
- Fragmenterede private og offentlige investeringer forringer Europas økonomiske gennemslagskraft

Præmissen for Draghis analyse er i tråd med den europæiske konsensus, som er opstået efter coronakrisen og krigen i Ukraine: Den "regelbaserede" verdensorden er splintret og erstattet af en forstærket geopolitisk konkurrence, hvor Europas rivaler i stigende grad arbejder for at gøre os afhængige af dem eller beskytte sig gennem industripolitik og protektionisme.

Til den nye verden passer EU's format og ageren ikke længere: "Vores modsvar har været hæmmet, fordi vores organisering, beslutningsprocesser og finansiering er designet til 'verden af i går' - før-COVID, før-Ukraine, før brand i Mellemøsten, før genkomsten af stormagtsrivalisering," sagde han i Bruxelles i april.

EU står svagt i denne stormagtsrivalisering, fordi vi ikke kan handle som én stat, der kan formulere én sammenhængende strategi og samle alle midler bag den. I stedet har vi været for optagede af at konkurrere med hinanden og i for ringe grad tænkt på Europas samlede konkurrenceevne udadtil, mener han.

Letta og Draghi - de to italienske statsmænd og deres EU-rapporter

To rapporter har dette forår trukket meget opmærksomhed og debat.

30. juni sidste år bad Det Europæiske Råd om en "uafhængig high-level report om fremtiden for det indre marked."⁴ 15. september annoncerede Kommission, at den tidligere italienske statsminister Enrico Letta ville stå i spidsen for den.⁵ 16. april udgav Letta sin rapport med titlen 'Much More Than a Market'.⁶

13. september annoncerede Ursula von der Leyen i sin State of the Union-tale, at Mario Draghi fik til opgave at skrive en rapport om EU's konkurrenceevne. Han ventedes oprindeligt at udgive den i juni-2024 efter Europa-Parlamentsvalget.

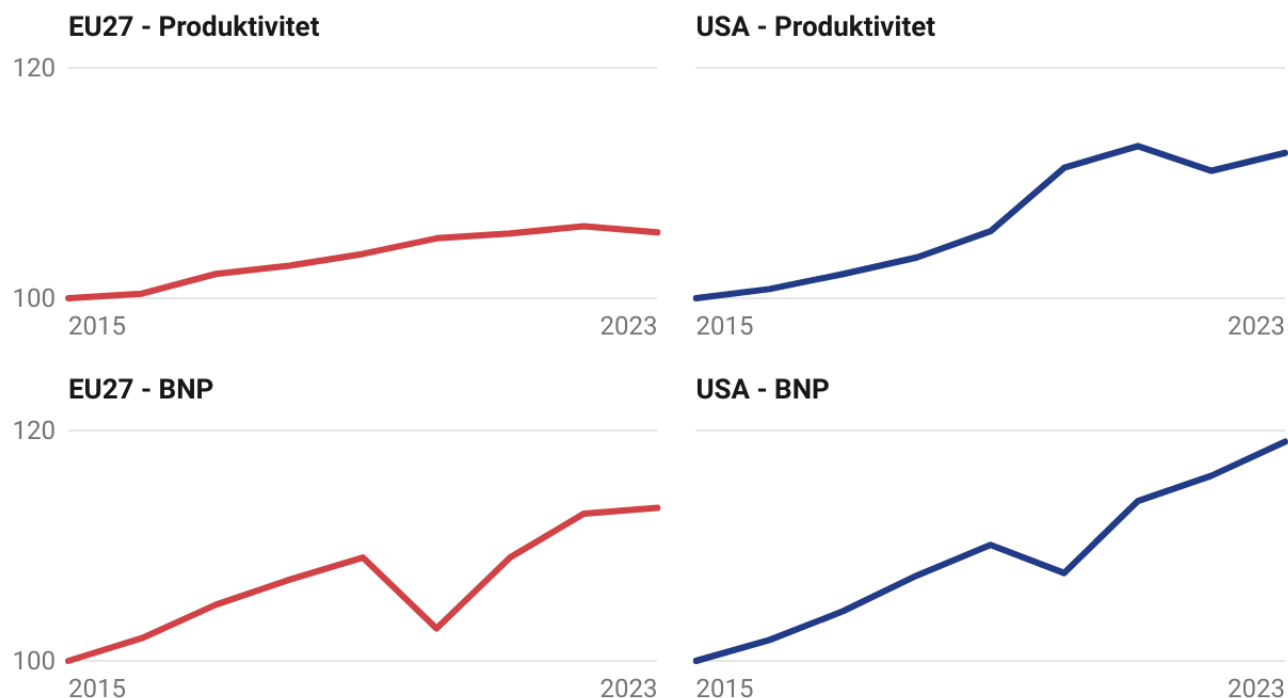
"Radikal forandring" er der brug for - en "nyfortolkning af vores union lige så ambitiøs, som hvad grundlæggerne gjorde 70 år siden."

Vejen til en styrket konkurrenceevne går gennem en øget produktivitet i økonomien ifølge Draghi. Her halter EU efter USA, og det skyldes først og fremmest **manglende digitalisering**, viser hans analyser, som ventes at blive fremlagt i en flere hundreder sider lang rapport spækket med tal. "Trækker vi tech-sektoren fra, er EU's produktivitetsvækst på niveau med USA's over de seneste tyve år," fastslog han i Madrid i juni.

Kort sagt: EU har investeret for lidt i teknologi og den digitale omstilling af samfundet.

EU's konkurrenceevne målt på produktivitet og vækst

2015 = 100



Produktivitetstal: "Real labour productivity per hour worked", kun "nonfarm business sector" for USA. BNP-tal: I konstante 2015-USD-priser

Grafik: Tænketaenken EUROPA • Kilde: Verdensbanken (BNP), Eurostat & USBLS (Produktivitet) • Lavet med Datawrapper

Men det er også for dyrt at investere i Europa og særligt på grund af **høje energipriser**, der er Draghis anden hovedforklaring på EU's svage konkurrenceevne.

Den energikrise, der fulgte i kølvandet på Ruslands invasion af Ukraine i 2022, har ansporet debatten om konkurrenceevne, men kilderne til høje priser stikker dybere: EU mangler naturressourcer, har været for langsom til at installere grøn energi, lider af dårligt udbyggede elnet, et fragmenteret energimarked og ringe forhandlingskraft. Samtidig har industrien ikke kunne nyde godt af lave priser fra grøn energi og atomkraft, fordi elprisen fortsat er koblet til det dyreste brændstof, som regel gas.

Det forårsager blandt andet, at europæiske virksomheder **investerer for lidt i forskning og udvikling** – halvt så meget i procent af BNP som amerikanske virksomheder, svarende til en årlig forskel på €270 milliarder euro.

Forskning er ellers en europæisk styrkeposition. Det gælder især på universiteterne. Men Europa får ikke nok ud af den, fordi vi ikke er gode nok til at **kommercialisere og opskalere innovation**, fremhæver Draghi.

Investeringer mangler EU på tværs af sektorer, og det er særligt her, fragmenteringen hæmmer kontinentet, mener han. Både **private og offentlige investeringer** lider under den: Private penge opnår ikke tilstrækkelig stor skala uden et fælles kapitalmarked, og offentlige investeringer er splittet mellem EU og det nationale niveau "med lille grad af prioritering eller koordinering" imellem dem.

Europæisk regulering fremhæver han ikke som en afgørende faktor, men nævner dog, at der er en "reguleringsbyrde" for langsigtede investeringer. Til gengæld understreger han i flere taler, at Europas sociale model er "non-negotiable" og forudsætningen for en retfærdig omstilling.

2. Draghis kur: Brug for radikal forandring

For Draghi er målet at fremlægge en europæisk industripolitik, der "først og fremmest vil hæve produktiviteten". Dernæst skal EU gøre den europæiske økonomi grønnere for at sænke energipriser og øge forsyningsikkerhed samt at mindske EU's afhængigheder ved at udvikle en stærkere industriel base, herunder til forsvaret. Af de 10 makro-sektorer, som rapporten vil fokusere på, skal højeste prioritet gives til det grønne, det digitale og sikkerhed, mener Draghi.

Draghis løsningsforslag kan sammenfattes under fem overskrifter:

1. Lavere energipriser via et mere integreret europæisk energimarked
2. Bedre innovationsmiljø
3. Tættere integration af Det Indre Marked
4. Flere fælles investeringer og styrket kapitalmarked
5. Fælles udenrigsøkonomisk politik

I det følgende præsenterer briefet Draghis fem løsningsforslag.

Lavere energipriser via et mere integreret europæisk energimarked

Draghi mener, at **et tættere integreret europæisk energimarked** er en vigtig forudsætning for at styrke EU's konkurrenceevne, fordi det vil sænke prisen på energi. Derfor mener han, at **energiinfrastrukturen skal udbygges**, så energien kan flyde lettere på tværs af landegrænser. Det vil gøre det lettere at transportere energi fra overskuds- til underskudsregioner og dermed sænke omkostningerne.

Lavere energipriser er også en forudsætning for at kunne konkurrere på digitale markeder og lukke det hul, Draghi udpeger som en afgørende årsag til den lavere produktivitet. Uden forbedringer advarer han mod, at EU vil tabe det globale ræs om kunstig intelligens.

Bedre innovationsmiljø

Et andet indsatsområde er en **forbedring af det europæiske innovationsmiljø**. Draghi mener, at der er behov for at gøre **forskning og innovation til en fælles prioritet**, hvor støtten til grundforskning øges, hvor der sættes fokus på "disruptiv innovation", og hvor der skabes bedre muligheder for opskalering af start-ups. Samtidig skal efteruddannelse og læring af arbejdsstyrken intensiveres for at imødekomme det forandrede arbejdsmarkeds behov.

Det vigtigste er ifølge Draghi at hjælpe europæiske virksomheder med at nå en størrelse, hvor de er i stand til at investere i ny teknologi. Hensyn til europæisk "resiliens" skal indgå i konkurrencepolitikken, så den ikke forhindrer europæiske virksomheder i at blive store og konkurrencedygtige på globale markeder. Dertil kommer, at der skal udvikles en **ny regulatorisk ramme for (tech-)start-ups**, der bl.a. indebærer mere lempelige regler for bankernes udlån. Dette skal imødegå den udfordring, at start-ups ofte kan have svært ved at finde penge til skalering, fordi de ikke råder over nævneværdige aktiver at stille som garanti.

Tættere integration af Det Indre Marked

For at modvirke de ulemper, som fragmenteringen af de europæiske markeder har, foreslår Draghi også en **tættere integration af Det Indre Marked** på en række områder i tråd med Lettas anbefalinger i april. Han fremhæver **fælles indkøb af forsvarsmateriel** som et område, hvor der er meget at vinde, fordi det både vil nedbringe forsvarsudgifterne på grund af *en gros*-indkøbsfordele og vil sikre en bedre interoperabilitet mellem forsvarsmateriel på tværs af landegrænser. Det er nødvendigt, hvis Europa skal opfylde sine sikkerheds- og forsvarspolitiske behov, mener Draghi.

Draghi understreger også, at **lovgivningerne om telekommunikation bør harmoniseres** på tværs af medlemslandene for at tiltrække investorer. Derudover kunne yderligere **standardisering af data** bidrage til at styrke innovationen i EU, fordi det f.eks. understøtter udviklingen af innovativ medicin eller kunstig intelligens.

Flere fælles investeringer og styrket kapitalmarked

EU's konkurrenceevne har imidlertid ikke kun brug for at justere markedsbetingelserne – der er også brug for penge. For det første mener Draghi, at en del kan vindes ved at **bruge de offentlige penge bedre**: klarere prioriteter, strømlinet regulering og bedre samordning af forskellige finansieringsinstrumenter ville gøre det offentlige forbrug mere effektivt.

Samtidig er det dog ikke nok med offentlige penge. Udgiftspresset er så stort og budgetter så stramme, at der skal mere privat kapital på bordet. De vil stå for "at dække størstedelen af investeringshullet." Derfor er det nødvendigt at **fuldende kapitalmarkedsunionen**, så man gennem en dybere integration af finansmarkederne kan mobilisere private opsparinger i langt højere grad end hidtil.

Draghi gentager også et forslag, han har advokeret for gennem mange år⁷, nemlig at EU skal bygge en stærkere "finanspolitisk kapacitet", og at **fælleseuropæisk gæld** kan være vejen dertil – især på områder, hvor offentlige investeringer giver store afkast såsom forskning og innovation eller udbygning af elnettet.

Hvis fælles EU-finansiering ikke er politisk muligt, kan en **bedre koordinering af offentlige indkøb med local content-krav** også udfylde en del af investeringsbehovet: Hvis der stilles krav om, at den offentlige sektor skal indkøbe europæiske produkter og teknologier i forbindelse med offentlige udbudsprocesser, kan man dirigere nogle af de offentlige investeringer mod europæiske virksomheder, siger han.

Endelig fremhæver han også **et simplificeret IPCEI-værktøj** som en måde at sikre investeringer i kritiske områder på, fordi det giver medlemsstaterne mulighed for i fællesskab at yde målrettet statsstøtte til strategiske sektorer.

Fælles udenrigsøkonomisk politik

En vigtig erkendelse er dog, at EU ikke kan løse sine problemer med konkurrenceevne indefra – der er behov for at forholde sig til en geopolitisk forandret verden. Derfor fremhæver Draghi, at EU's medlemsstater er nødt til at udvikle en **fælles vurdering af de geopolitiske risici**, som EU står overfor.

Dette skal danne grobund for en "**udenrigsøkonomisk politik**", som kan sikre de europæiske forsyningskæder gennem opbygning af lagre af kritiske råstoffer, nye partnerskaber og bedre handelspolitisk koordinering. Samtidig bør EU gøre sit yderste for at **forsvare den multilaterale, regelbaserede handelspolitik**.

Draghi fremhæver også, at det er nødvendigt med en defensiv handelspolitik for at afsikre den europæiske industri. Her skal **intraeuropæiske investeringer styrkes** for at holde de industrielle produktionsapparater i EU. Det kan også blive nødvendigt med **statsstøtte og importtold** for at imødegå unfair handelspraksisser – om end det er et instrument, der skal benyttes varsomt.

Konklusion

Mario Draghi ophøjes sommetider til et orakel, der egenhændigt kan skære igennem debatten og sætte fingeren på det ømmte punkt. Men den 76-årige økonom er frem for alt en teknokrat fra kernen af det politiske etablissement. Ursula von der Leyen har valgt ham netop for at skaffe en troværdig og bredt respekteret afsender til en række ideer, som allerede flourer i debatten.

De foreløbige tanker fremlagt i talerne er heller ikke nye og revolutionerende. Kommer rapporten med originale indspark, bliver det formentlig i kraft af et grundigt analysearbejde af Europas svage produktivitet snarere end politiske overraskelser. Således er der en vis risiko for at blive skuffet af resultatet, hvis man som op til Lettas rapport forventer en let farbar vej frem.

For begge italieneres forslag vil kolliderer med en perlerække af fastgroede politiske hindringer, der vil gøre flere af tiltagene særdeles vanskelige at udleve.

Draghi undgår bevidst at foreslå initiativer, der kræver traktatændringer, som ”vi ikke har den luksus til at vente på.” Det gør forehavendet væsentligt mere enkelt.

Men særligt når det gælder behovet for øget finansiering, en hjørnesteen i strategien, ser den politiske virkelighed anderledes ud disse dage. Tyskland stiller sig på hælene, når forslag om ny gælds fæld stilles, og landet er midt i en budgetkrise, der vil lægge bånd på tyskernes finansielle manøvrerum. Også i Frankrig er situationen usikker, fordi de politiske forhold endnu er uafklarede – hvad vil en ny og splittet fransk regering kunne gå med til? Dertil er flere lande, ikke mindst den nye hollandske regering, lorne ved at øge EU-budgettet og mistroiske over for forslag om fælles gæld.

Flere af projekterne, særligt en ny udenrigsøkonomisk politik, kræver et væsentligt tænkearbejde, en hel del politisk energi at gennemføre og flytter på de traditionelle balancer mellem nationale stater og EU. Det er tvivlsomt, om det er muligt at mobilisere den nødvendige politiske tilslutning i medlemslandene: Frankrig og

Tyskland roder begge rundt i indenrigspolitiske spørgsmål, og der er markante ideologiske skel mellem flere af EU's vigtigste regeringer.

Samtidig skal stærke nationale særinteresser overkommes i flere tilfælde. Det gælder især for energipolitikken, kapitalmarkedsunionen og telekommunikation. Tidligere forsøg på at gennemføre dem er stødt ind i massiv modstand i medlemsstaterne.

Mere generelt er det usikkert, om Draghis appetit på flere fælleseuropæiske løsninger stemmer overens med et EU, hvor en euroskeptisk højrefløj står stærkere – ikke kun i Europa-Parlamentet efter valget, men i lige så markant grad i Rådet, hvor der indenfor kort tid kan opstå en blokerende minoritet blandt euroskeptiske regeringer.

Som det altid er i politik, kan det altså være, at "whatever it takes" nærmere bliver til "whatever is possible."

1

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426

2

<https://www.consilium.europa.eu/media/qa3lblga/euco-conclusions-27062024-en.pdf>

3

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2024/04/17-18/>

4

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/en/pdf>

5

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4495

6

<https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

7

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp181215.en.html>