

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.11.2007
KOM(2007) 721 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN, REGIONKOMMITTÉN OCH EUROPEISKA CENTRALBANKEN**

Ekonomi i EU: 2007 års översikt

Hur produktiviteten i EU kan höjas

[SEK(2007) 1507]

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN, REGIONKOMMITTÉN OCH EUROPEISKA CENTRALBANKEN**

Ekonomi i EU: 2007 års översikt

Hur produktiviteten i EU kan höjas

Europeiska unionen utgör, med alla sina olikheter, en av de mest utvecklade och produktiva ekonomierna i världen. Unionen ligger högt på internationella rankingslistor när det gäller produktionsvolym per anställd och realinkomst per capita. De nya medlemsstater som nyligen anslutit sig till unionen har fortfarande ett försprång att hämta in för att komma ikapp de mer mogna marknadsekonomierna i de övriga EU-medlemsstaterna, men samtidigt går deras ekonomiska upphämtning snabbt – och den drivs på av det ständiga inflödet av utländska direktinvesteringar, liksom av EU:s sammanhållningspolitik, och främjas av införandet av en av sund rättslig, regelmässig och institutionell infrastruktur av det slag som utmärker väl fungerande marknadsekonomier.

Det finns emellertid fortfarande en betydande klyfta i fråga om levnadsstandard mellan Europeiska unionen och den mest utvecklade ekonomin i världen – Förenta staterna. Efter en snabb upphämningsperiod under 1950- och 1960-talen bromsades denna utveckling upp i början av 1970-talet. Levnadsstandarden i EU, beräknad som BNP per capita, ligger idag fortfarande 1/3 under Förenta staternas – trots de senaste årens välkomna uppgång i antalet personer i arbetsför ålder på arbetsmarknaden i EU.

Den underliggande orsaken är skillnaden i produktivitetsutveckling. Även om det finns tydliga skillnader mellan EU:s medlemsstater har produktivitetstillväxten – oavsett vilken beräkningsmetod som väljs, per arbetad timme, per anställd eller i förhållande till en sammansättning av input där arbete och kapital ingår – faktiskt dämpats sedan mitten av 1990-talet i Europeiska unionen samtidigt som den har stigit kraftigt i Förenta staterna. Ökningen i arbetsproduktiviteten per timme dämpades exempelvis i EU-15 från 2 % för perioden 1981-1995 till 1,5 % för perioden 1995-2000 och därefter till 1 % för perioden 2000-2005. Omvänt har Förenta staterna uppvisat en tydligt förbättrad produktivitetsutveckling, med en stigande årlig genomsnittlig produktivitetstillväxt under de motsvarande perioderna från 1¼ % till 2 % och därefter till närmare 2½ %.

Genom att anta Lissabonstrategin i mars 2000 markerade de europeiska ledarna att de fäste allra största vikt vid en förbättring av produktiviteten i EU i förening med en stark sysselsättningstillväxt. Detta kan summeras med nyckelbegreppen om att utveckla unionen i riktning mot en "kunskapsbaserad ekonomi" och skapa "fler och bättre arbetstillfällen". Sysselsättningsutvecklingen har hittills varit mycket lovande. Sysselsättningsgraden i EU-15 har sedan 1995 ökat från 60 till 66 % samtidigt som arbetslösheten har sjunkit från över 10 % till närmare 7 % – en nivå man inte sett på länge. Det finns belägg för att arbetsmarknadspolitik i syfte att skapa en kraftigare tillväxt i arbetstillfällen har varit framgångsrik, medan politiska åtgärder för att främja en snabbare produktivitetsutveckling – däribland åtgärder för att främja investeringar i humankapital, uppmuntra reformering av regelverk samt stimulera entreprenörskap och innovation – hittills har givit mindre resultat eller också kanske kräver längre tid innan de ger resultat.

Det går att förena en förbättrad produktivitet med en ökad sysselsättning. Det är självfallet frestande att anta att den senaste tidens framgångar när det gäller att skapa nya

arbetstillfällen i sig lett till en långsammare produktivitetstillväxt, som i så fall skulle vara priset att betala för den ökade sysselsättningsgraden. En s. k. trade-off mellan fler arbetstillfällen och högre produktivitet kan i och för sig uppstå om snabbare sysselsättningstillväxt leder till lägre kapitalanvändning per anställd och om ett större antal lågkvalificerade arbetstagare anställs. Denna samlade effekt är emellertid liten och verkar obetydlig vid sidan av effekterna av utvecklingen och spridningen av ny teknik och bästa praxis – förutsatt att de också utvecklas och sprids snabbt, vilket fortfarande är en utmaning, särskilt i de mest avancerade medlemsstaterna som befinner sig nära den teknologiska frontlinjen men som är långsamma på att anta nya teknologiska utmaningar. Förutsatt att arbets- och produktmarknaderna fungerar väl och de tekniska framstegen fortskrider är det möjligt att förena hög sysselsättningstillväxt med hög produktivitetstillväxt.

Sedan mitten av 2005 har produktivitetstillväxten har tagit fart i EU. En del av denna förbättring är förhoppningsvis av strukturell natur snarare än enbart konjunkturbetingad, dvs. kan inte enbart tillskrivas det faktum att konjunkturuppgången tagit fart. Det är i själva verket möjligt att tidigare genomförda reformer som syftade till att höja produktiviteten slutligen har börjat att ge resultat, och i så fall kan den senaste tidens uppgång i produktiviteten delvis vara strukturell och sammanhållen med en ökad effektivitet. Enligt *2007 års översikt över ekonomin i EU*, som offentliggörs tillsammans med detta meddelande, förefaller det dock finnas fog för följande försiktiga tolkning: Hittills är beläggen för ett strukturellt uppsving i produktiviteten fortfarande knappa.

Det finns ett betydande utrymme för produktivitetshöjningar i EU genom att stödja innovation, öka investeringarna i humankapital och IKT-relaterat kapital, främja konkurrens och strömlinjeforma regelverket för produkt-, arbets- och finansiella marknader. Detta betonades 2005 i den reviderade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning med ökad inriktning på heltäckande integrerade reformpaket, nationellt ansvar för reformåtagandena och större komplementaritet mellan reformer på EU-nivå respektive nationell nivå. Trenden sedan mitten av 1990-talet tycks tyda på att Europeiska unionen ännu inte fullt ut skördat frukterna av IT-revolutionen och den accelererande globala arbetsfördelning som följer med den internationella ekonomiska integrationen. Enligt kommissionens och rådets bedömningar har reformarbetet gått framåt, men i olika takt och omfattning i olika medlemsstater. Europeiska unionen har inte längre råd att inte ta tillvara de möjligheter till högre produktivitetstillväxt som strukturella reformer skapar. Med en åldrande befolkning och en tilltagande globala konkurrens är en höjd produktivitet helt avgörande för att kunna garantera en hållbar ekonomisk tillväxt på medellång och lång sikt¹.

1. DE VIKTIGASTE RESULTATEN I ÖVERSIKTEN

Europeiska unionen upplevde en långsammare produktivitetstillväxt under 1990-talets andra hälft. Detta står i tydlig kontrast till utvecklingen i Förenta staterna. Trenden i Europa är i huvudsak en avspeglning av den dämpning av produktivitetstillväxten som drabbade två stora medlemsstater i euroområdet, Spanien och Italien, särskilt hårt, medan andra stora ekonomier inte påverkades lika mycket. Till skillnad från Spanien och Italien följde faktiskt inte tillverkningssektorn i Tyskland och Frankrike det övergripande mönstret och undgick en nedgående trend under 1990-talet. Sedan sekelskiftet har ingen ytterligare nedgång i den trendmässiga produktivitetstillväxten noterats i EU, och från och med mitten av 2005 har produktivitetstillväxten faktiskt tagit fart. En del av detta uppsving måste emellertid antas att

¹ I detta sammanhang hänvisas även till kommissionens meddelande "Höjd produktivitet: Centrala budskap i den europeiska konkurrenskraftsrapporten 2007" KOM(2007) 666 slutlig.

vara konjunkturbetingat i samband med en allt snabbare ekonomisk återhämtning, eftersom det för närvarande inte finns tillräckliga statistiska belägg för att det är strukturell betingat.

Skillnaden i produktivitetstillväxt mellan EU och USA beror till största delen på den olikartade utvecklingen av den totala faktorproduktiviteten – som utgör ett mått på hur effektivt alla produktionsfaktorer, däribland arbete, informations- och kommunikationsutrustning (IKT-kapital) och konventionellt kapital används. Skillnader mellan de båda ekonomierna i fråga om ökad kapitalintensitet per anställd spelar en betydligt mindre roll för framväxten av denna produktivitetsklyfta. Detta till trots kan man, om man bryter ned bidraget från kapitaltjänster, notera ett skifte från konventionellt kapital till IKT-relaterat kapital i Förenta staterna, särskilt i den privata sektorn, medan man inte konstaterar motsvarande trend i Europa. I den grad IKT-relaterat kapital är produktivetsfrämjande kan detta skifte också hjälpa till att förklara den växande produktivitetsklyftan mellan de båda ekonomierna.

Nästan hela skillnaden mellan tillväxten mätt enligt TFP respektive TillUS förklaras av stagnationen i några enstaka branscher, där ekonomiska strukturer, branschernas relativa storlek och regleringsfrågor spelar en avgörande roll. En detaljerad analys sektor för sektor visar att denna skillnad främst gäller till grossist- och detaljhandeln, fastighetsbranschen och andra tjänstesektorer, elektriska och optiska instrument (inklusive halvledare, den viktigaste IKT-tillverkningsindustrin) samt i mindre utsträckning finansiella tjänster. De privata FoU-utgifternas låga nivå i Europa jämfört med USA beror huvudsakligen på skillnader i industriell struktur, bland annat på att EU:s högteknologiska industri är storleksmässigt mindre. Regleringsfrågor, särskilt inträdes- och utträdesregler på marknaden, tycks ha betydelse i företagssektorn och den finansiella tjänstesektorn, medan den låga produktiviteten i EU:s grossist- och detaljhandelssektorer delvis förklaras av begränsningar i fråga om att kunna utnyttja stordriftsfördelar. Mer positivt är att EU har lyckats betydligt bättre än USA i de så kallade nätverksindustrierna, tack vare effektivitetsvinster som sammanhänger de senaste två decenniernas avregleringar.

Den långsammare produktivitetstillväxten i EU har åtföljts av en aldrig förut skådad sysselsättningstillväxt. Det finns fog för frågan om de båda fenomenen hänger samman. Påståenden om en möjlig trade-off mellan produktivitet och sysselsättning verkar finna ett visst stöd i efterkrigstidens ekonomiska historia. Under 1970- och 1980-talet förenade Europeiska unionen en relativt snabb produktivitetstillväxt med svag sysselsättningstillväxt – medan Förenta staterna omvänt upplevde en snabb sysselsättningstillväxt under en period med sjunkande produktivitet. Under den perioden ledde de kraftiga oljeprisökningarna i förening med starkt stigande reala lönekostnader till att produktionsfaktorn arbete ersattes med produktionsfaktorn kapital, vilket innebar att en snabb ökning av arbetsproduktiviteten uppnåddes till priset av massiva förluster av arbetstillfällen. Att tolka detta fenomen som en trade-off mellan produktivitet och sysselsättning är i viss mån korrekt men kan emellertid också vara missvisande. Den amerikanska erfarenheten sedan mitten av 1990-talet förefaller strida mot uppfattningen om en trade-off mellan sysselsättning och produktivitet, eftersom USA uppvisade mycket starka resultat på båda områden. Den kraftiga produktivetsökningen baserad på innovation och förbättrade arbetsmetoder, som har varit ett kännetecken på den amerikanska ekonomins prestationsförmåga under det gångna decenniet eller så, har gjort både arbete och kapital mer produktivt och därigenom stimulerat efterfrågan på båda produktionsfaktorer. Innovation har således inte alls hämmat sysselsättningen och kommer normalt sett inte heller att göra det – utom om institutioner på arbetsmarknaden motsätter sig förändring och företag har svaga marknadsincitament att anpassa sig.

Ökad sysselsättning kan vara förenad med vissa produktivetsförluster, men får liten effekt på den övergripande trenden. Vissa arbetsmarknadsreformer, som införandet av flexibla anställningskontrakt och arbetstidsarrangemang i förening med sysselsättningsfrämjande löneförhandlingssystem kan leda till vissa produktivetsförluster genom att mindre produktiva grupper av arbetskraften anställs och kapitalanvändningen per anställd sjunker. Detta bekräftas i stort av empiriska studier även om denna effekt tycks vara tämligen begränsad. I ekonometriska studier uppskattas denna trade-off ligga inom intervallet 10-40 % relativ produktivetsförlust för en given sysselsättningsökning, medan simuleringar med GD Ekfins makroekonomiska modell Quest pekar på en minskning av produktivitetstillväxten med omkring 20 % för en given sysselsättningsökning. Ekonometriska uppskattningar visar att politiska åtgärder för att förbättra sysselsättningsutsikterna för "marginella" arbetstagare – som exempelvis skatteincitament för tillfälligt arbete och deltidsarbete, riktade skattesänkningar för okvalificerade arbetstagare/låginkomsttagare, sysselsättningsbidrag, direkt sysselsättningskapande program och förmåner för redan anställda – kan ha höjt sysselsättningsgraden med drygt 1 % under perioden 2000-2006 i länder som har genomfört en sådan politik. Där uppskattas också ha uppstått en begränsad negativ effekt på produktivitetstillväxten med i storleksordningen $\frac{1}{4}$ – $\frac{1}{2}$ %, eller omkring 25 % av sysselsättningsökningen. I vissa länder som Italien och Spanien kan vidare legaliseringen av tidigare illegal arbetskraft ha inverkat negativt på arbetsproduktivitetsstatistiken.

Den senaste sysselsättnings- och produktivetsutvecklingen har sina egna grundläggande orsaker, men kan dra ömsesidig nytta av en heltäckande strategi för fler arbetstillfällen och ökad tillväxt. Detta kan bäst uppnås av politik som syftar till att främja utvecklingen mot ett "kunskapssamhälle" som har en framskjuten plats på Europeiska unionens politiska dagordning, vilket Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning utgör ett exempel på. Inom denna ram har medlemsstaterna inkluderat en lång rad politiska åtgärder som syftar till att stärka tillväxten i total faktorproduktivitet i deras nationella reformprogram. Politik för att främja produktiviteten och på samma gång stödja sysselsättningen kan indelas i tre huvudkategorier: i) kunskapsbyggande, ii) stärkande av konkurrenskraft, och iii) främjande av flexibilitet.

i) Kunskapsbyggande kräver mer och bättre investeringar i FoU och humankapital. Politiken har syftat till att minska klyftan mellan Förenta staterna och Europeiska unionen när det gäller investeringar i FoU och humankapital. USA investerar nästan 3 % av BNP i FoU och över 7 % i utbildning, jämfört med knappt 2 % respektive $5\frac{1}{2}$ % för EU. Ansträngningar i EU att förändra detta går tillbaka till tiden före antagandet av Lissabonstrategin år 2000, med exempelvis Bolognaprocessen för att skapa ett europeiskt utbildningsområde och harmoniserade akademiska kvalifikationer. Syftet med att skapa ett europeiskt forskningsområde är att övervinna splittring på området och öka de externa effekterna av investeringar i forskning och utveckling. Enligt Lissabonstrategin har emellertid medlemsstaterna åtagit sig att öka utgifterna för FoU (där merparten kommer att behöva komma från privata källor för vilka skillnaden i FoU-utgifter mellan EU och USA är som störst), höja den formella utbildningsnivån och nivån på arbetskraftens yrkeskunnande.

Offentligt stöd för FoU-investeringar och utbildning är motiverat på grund av de positiva effekter sådana insatser har på välfärd och tillväxt. Simuleringar med Quest-modellen ger också belägg för att åtgärder för att stödja FoU-investeringar väsentligt skulle kunna höja den ekonomiska tillväxten och produktivitetstillväxten. Särskilt om nivån på investeringar i forskning och utveckling skulle komma att öka från 1,8 % av BNP 2005 till förväntade 2,6 % av BNP 2010 (grundat på medlemsstaternas egna mål som ingår i deras nationella reformprogram), så skulle såväl BNP-tillväxten som produktivitetstillväxten kunna höjas med

0,2 procentenhet per år. Denna effekt skulle också kunna bli dubbelt så hög om gynnsamma gränsöverskridande effekter vägs in. Även om påverkan på den totala sysselsättningen skulle bli marginell, skulle det leda till en förskjutning av efterfrågan på arbetskraft från lågkvalificerad till högkvalificerad arbetskraft och en därmed sammanhängande relativ löneökning för den senare kategorin till följd av det oelastiska utbudet på kort och medellång sikt av högt kvalificerade arbetstagare.

En effektiv FoU-politik förutsätter att vissa förhandsvillkor är uppfyllda. De ovan nämnda gynnsamma effekterna kan komma att utebli om inte vissa förhandsvillkor uppfylls. Exempelvis kan det förekomma substitution, där den privata sektorn använder oväntade skattesubventioner till att skära ned på den egna finansieringen. Det är inte heller självklart att den offentliga sektorn kommer att vara bättre på att korrekt välja ut FoU-projekt som är värda att satsa på än den privata sektorn, även om detta problem är mindre relevant om stödet utgår i form av skattelättnader (i stället för riktade bidrag). I fråga om skatteincitament finns det emellertid en större risk för så kallade deadweight losses (effektivitetsförluster), genom att den offentliga sektorn subventionerar FoU som under alla förhållanden skulle ha genomförts. Dessa institutionella risker kan vara av mindre betydelse om ramen för de privata och offentliga aktörernas verksamhet är stödjande – inklusive ett effektivt skydd för immateriella rättigheter, en välutbildad och yrkesskicklig arbetskraft, en väl fungerande konkurrens och starka kopplingar mellan offentlig och privat forskning.

Det är också nödvändigt att garantera en slagkraftig och kostnadseffektiv utbildning inom hela Europeiska unionen. I vissa medlemsstater tycks det finnas mycket ineffektivitet i utbildningssystemen, eftersom det finns belegg för att andra medlemsstater uppnår samma resultat med betydligt färre resurser – vilket också kan uttryckas som att bättre resultat skulle kunna uppnås med samma mängd resurser. Detta är särskilt bekymmersamt eftersom humankapital inte bara i sig utgör en viktig bestämningsfaktor för arbetskraftens kvalitet och produktivitet men även för att det kan främja ekonomiers förmåga till förnyelse. I synnerhet länder som befinner sig nära den teknologiska frontlinjen – vilket många av EU:s medlemsländer gör – behöver stärka sin kapacitet att införa ny teknik, och detta kräver betydande ansträngningar för att bibehålla, och om möjligt förbättra, utbildningens kvalitet, särskilt den högre utbildningens.

ii) Konkurrens är avgörande för båda produktivitetsnivån och produktivitetstillväxten. Möjligheten att utmana befintliga aktörer på marknaden sätter tryck på företag att vara innovativa och uppmuntrar omsättning av företag genom att locka konkurrenskraftiga företag att gå in på marknaden och mindre konkurrenskraftiga företag att lämna marknaden. Farhågor för att stark konkurrens skulle avhålla företag från att innovera genom att pressade vinstmarginaler skulle göra det svårare att generera den behövliga finansieringen förefaller ogrundade, även om det finns belegg för att det mest innovativa företaget på en marknad ofta är det dominerande företaget. EU:s politik för att främja en starkare konkurrens är treuddad och även om det primära syftet inte nödvändigtvis är att höja produktiviteten medverkar konkurrenspolitiken helt klart till detta. I en fullt genomförd inre marknad stimuleras produktiviteten genom att företagen i större utsträckning möter konkurrens från utlandet, genom att det blir möjligt att utnyttja skalfördelar (även inom FoU-verksamhet) och genom att gränsöverskridande transfereringar av teknologi och kunskaper om företagsstyrning underlättas. Vidare har som tidigare konstaterats liberaliseringen och regleringen av nätverksindustrier som telekommunikationer, el- och gasdistribution, posttjänster, järnvägs-, väg- och flygtransporter främjat produktiviteten. Konkurrenspolitiken har slutligen medverkat till att sänka inträdeshinder på marknaden och har höjt kostnaderna för konkurrensbegränsande beteende.

I empirisk forskning bekräftas de positiva effekter som ett öppnande av marknader för konkurrens förväntas att ha på produktivitet och tillväxt liksom på sysselsättningen. Simuleringar med QEST för att uppskatta effekterna av åtgärder inom vart och ett av dessa politikområden, antingen för varje område för sig eller sammantaget, bekräftar behovet av att säkerställa konkurrens inom hela ekonomin. I beräkningarna av de makroekonomiska effekterna av de produktmarknadsreformer som genomfördes under perioden 1995-2003, visar simuleringarna på en positiv BNP-effekt på närmare 1½ %, där 1 % avser en ökning av sysselsättningen och ½ % en ökning av arbetsproduktiviteten. Detta bekräftar återigen att politik som inriktas på att höja produktiviteten även kan ha en positiv påverkan på sysselsättningen, dvs. att den trade-off som ibland antas finnas mellan sysselsättning och produktivitet är en felaktig slutledning.

iii) Ökad flexibilitet krävs för att smidigt kunna anpassa produktionsstrukturer i syfte att nå ökad specialisering och diversifiering inom nya områden med relativa komparativa fördelar. Det är nödvändigt att flytta fram den teknologiska frontlinjen för att förbli konkurrenskraftig på en global marknad, men det är inte en omställning utan kostnad eftersom hela ekonomin utsätts för strukturella förändringar. Ekonomins anpassningsförmåga är därför avgörande, inte bara för att säkerställa att negativa ekonomiska störningar kan absorberas utan att skapa en bestående ekonomisk avmattning, men också för att säkerställa att man drar största möjliga fördel av den tekniska förändringen. Många av EU:s medlemsstater tycks emellertid ha en begränsad anpassningsförmåga, vilket inte är fallet i USA där det uppskattas att närmare hälften av den sammanlagda produktionstillväxten förklaras av omallokering av resurser till mer innovativa verksamheter. EU:s anpassningsförmåga inför teknologisk förändring försvåras också av att arbetsmarkandsinstitutioner och regelverk medger begränsad flexibilitet. I synnerhet kan ett alltför strikt anställningsskydd och alltför höga minimilöner försvåra arbetskraftens rörlighet. Generellt sett bidrar strukturella hinder för företags inträde på marknaden och expansion till produktivitetssklyftan mellan EU och USA.

EU:s medlemsstater har under de senaste åren vidtagit åtgärder för att underlätta rörligheten för företag och arbetstagare, men fler och bredare insatser krävs. Åtgärder har särskilt inriktats på att minska de administrativa kostnaderna för nya marknadsaktörer och förbättra de små och medelstora företagens tillgång till finansiering. Flera medlemsstater har dessutom sett över sin konkurslagstiftning för att uppmuntra risktagande. En viss reservation är befogad i så motto att politik som inriktas på företag av en viss storlek (normalt små och medelstora företag), som exempelvis nedsätta socialförsäkringsavgifter för företag med upp till ett visst antal anställda, kan komma att avhålla dem från att expandera och därmed överskrida tröskelvärdet för stödberättigande – vilket är så mycket mer kostsamt eftersom nybildade företags produktivitet har visat sig öka avsevärt i takt med att de växer. En sänkning med en tredjedel av kostnaderna för de administrativa bördor som åläggs alla europeiska företag, som för närvarande uppgår till 3 – 4 % av BNP, skulle sammantaget resultera i BNP-ökning på 1 %. Avlägsnandet av dessa hinder för geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden kommer även att främja en mer effektiv allokering av resurser och öka den potentiella tillväxten. En övergång till en kunskapsbaserad ekonomi måste åtföljas av en omställning med ökad tonvikt på livslångt lärande.

2. SLUTSATSER OCH VIKTIGA KONSEKVENSER FÖR UTFORMNINGEN AV POLITIKEN

Det krävs ett förändrat synsätt. Globaliseringen och IT-revolutionen har inneburit att en rad allmänt vedertagna uppfattningar inte längre visat sig stämma, exempelvis att bara stora länder och stora företag kan leda den tekniska utvecklingen och att handel är det främsta verktyget för att sprida ny teknik. I själva verket framgår det nu att små länder kan vara

teknikledande inom specialiserade områden, att ny teknik ofta utvecklas och introduceras av små nybildade företag och att den internationella rörligheten för forskare och kapital – snarare än handel – utgör de främsta medlen för att sprida ny teknik.

Det växer nu fram en bred enighet om vilka faktorer som begränsar produktivitetstillväxten och vilka åtgärder som krävs för att höja den. Begränsningar i fråga om arbets- och produktmarknader, bristande öppenhet för utländska direktinvesteringar och hinder för tillgång till eller införande av ny teknik och spridningen av den kan fungera som avgörande begränsningar för produktivitetstillväxten under långa perioder. Om reglering av produktmarknader, FoU-verksamhet och åtgärder för att höja humankapitalets kvalitet utformas på ett konkurrensbefrämjande sätt medverkar detta till att höja den totala faktorsproduktiviteten. Samtidigt behöver de bredare målen och fördelarna med lagstiftning och reglering tillvaratas, och reglering kan till och med komma att driva på innovationen (exempelvis i fråga om ekologisk innovation, eller innovation genom att upprätta standarder med hjälp av riktade energibesparingsprogram s. k. top-runner program, för att på så sätt främja förnybar energianvändning eller energisparande produkter).

Att ta itu med de grundläggande orsakerna till den långsamma produktivitetstillväxten utgör fortfarande den mest angelägna och komplicerade politiska utmaning som unionen står inför. Politik för att främja en hög produktivitetstillväxt måste genomföras på alla områden för att underlätta anpassningen till en snabbt växande förändrad global ekonomisk miljö och för att möta de medföljande uppmaningarna om ökad konkurrenskraft. Politiska åtgärder för att främja högre produktivitetstillväxt kan samtidigt göra det lättare att klara de sociala, ekonomiska och budgetmässiga utmaningar de europeiska välfärdsstaterna står inför på grund av åldrande befolkningar. De kommer också att underlätta en smidig anpassning till en ogynnsam konkurrensutveckling inom euroområdet.

Inriktningen på den reviderade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning gäller fortfarande och bör med kraft fullföljas in i nästa konjunkturcykel. Nu när frukterna av tidigare genomförda reformer blir alltmer uppenbara är det desto viktigare att bibehålla inriktningen på ökad FoU och innovation, ett mer dynamiskt näringsklimat, ökad anställbarhet och ökade investeringar i människor, energi och klimatförändring.

Politiska åtgärder på ett antal nyckelområden kan i väsentlig utsträckning bidra till en starkare produktivitetstillväxt i Europeiska unionen. Den analys som detta meddelande bygger på visar att dessa åtgärder bör ha följande syften:

- **Att främja högre nivåer på FoU- investeringarna.** Detta bör särskilt inbegripa privata investeringar med stöd av mer marknadsbaserade finansiella system som exempelvis finansiering med riskkapital. Skatteincitament kan vara ett viktigt inslag i en sådan politik, men ansträngningar bör göras för att minimera effektivitetsförluster och säkerställa komplementaritet. Starka kopplingar mellan offentlig och privat forskning krävs kombinerat med effektivare skydd för immateriella rättigheter.
- **Att utveckla forsknings- och utbildningsinstitut av världsklass.** Strävan att utveckla företagslednings- och forskningskapacitet på högsta nivå kommer att medverka till att utveckla en ekonomi med hög innovationsgrad och utbredd användning av ny teknik. Fler kvalificerade forskare krävs för att kunna utveckla FoU-verksamheten så att en ökad efterfrågan på dessa kvalificerade tjänster inte enbart leder till högre lönekostnader och tränger ut annan investeringsverksamhet. Initiativen inom ramen för Bolognaprocessen som syftar till att harmonisera akademiska kvalifikationer och skapa ett europeiskt forskningsområde bör hjälpa till att ge ett uppsving åt den mycket angelägna internationella rörligheten för kvalificerade forskare. Utanför det specifika

forskningsområdet kan också initiativ för att införa ett EU-blåkort (efter exempel från det amerikanska systemet med s. k. "green card") få en positiv effekt genom att göra EU mer attraktivt för kvalificerade arbetstagare från tredje land. Det är nödvändigt att komma tillrätta med bristande effektivitet i vissa länders utbildningssystem och att uppnå bättre resultat. Utbildnings- och fortbildningssystem behöver också anpassas för att öka deras förmåga att reagera på den kunskapsbaserade ekonomin och det kunskapsbaserade samhällets behov.

- **Att upprätta en fullt ut fungerande, öppen och konkurrenskraftig inre marknad.** En nyckelfaktor när det gäller att främja innovation är att aktivt förbättra möjligheten att utmana befintliga aktörer på marknaden, bland annat genom att liberalisera tjänster där utrymmet för produktivitetstillväxt förefaller vara störst. Mer flexibla och mindre betungande regleringsramar och institutionella ramar, som gör det möjligt att lätt träda in på marknaden respektive avveckla verksamhet på marknaden, skapar ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsklimat. Detta är absolut nödvändigt inom tjänstesektorn, särskilt detaljhandelssektorn. De effektivitetsvinster som sammanhänger med avregleringen av nätverksindustrierna under de senaste två decennierna kan i detta hänseende tjäna som exempel. En allmän målsättning med tillväxt- och sysselsättningsstrategin är just att säkerställa en regleringsram som är överblickbar, effektiv och som står i proportion till behoven samt att avlägsna onödiga administrativa pålagor som hämmar tillväxt och förhindrar innovation.
- **Att främja ett integrerat synsätt för att höja såväl flexibilitet som säkerhet på arbetsmarknaden.** Moderniserad social- och arbetsmarknadspolitik kan förena strävan efter effektivitet med rättvisöverbälganden.
- Strategier för att förena flexibilitet med trygghet ("flexicurity") bör utarbetas och genomföras för att stödja sysselsättning och underlätta rörlighet på arbetsmarknaden genom följande fyra ömsesidigt förstärkande inslag:
- i) flexibla och tillförlitliga kontraktslösningar, ii) heltäckande strategier för livslångt lärande, iii) en effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik, och v) adekvata system för inkomststöd.
- **Att förbättra kvaliteten på de offentliga finanserna.** Behovet att förbättra konkurrenskraften, farhågor om hållbarheten i de offentliga finanserna och ökade krav från skattebetalare att få mer valuta för pengarna liksom behovet att ompröva utrymmet för statliga ingrepp i ekonomin har lett till ansträngningar att i budgetar i ökad utsträckning lägga tonvikten vid tillväxtfrämjande verksamhet och styra skatteuttagets fördelning på olika skattekällor och resursfördelningen inom den offentliga sektorn mot effektivitet och slagkraft. Detta inbegriper bland annat moderniseringen av den offentliga förvaltningen, vilket kan vara en mycket viktig del i att säkerställa kontroll över offentliga utgifter och konsolidering av de offentliga finanserna. Att uppnå och bibehålla sunda offentliga finanser, genom att undvika utträngning av privat sparande för finansiering av offentliga underskott, är i sig ett väsentligt villkor för att främja kraftiga och uthålliga kapitalinvesteringar av den privata sektorn.

Samtidigt som många aspekter av detta synsätt har redovisats i enskilda EU-länders reformprogram på senare år, och i många fall förverkligats, **krävs det en ytterligare förändring i tänkesätt för att processen totalt sett ska bli framgångsrik på såväl nationell nivå som EU-nivå. En heltäckande strategi som förenar effektivitet och rättvisa bör medverka till att förse medborgarna med de färdigheter, stöd och incitament de behöver för att bli framgångsrika i en föränderlig värld.**

Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning kan bli ett effektivt verktyg för att styra denna övergångsprocess, en övergång som är avgörande för att driva på Europas produktivitetsutveckling.