



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.11.2007
KOM(2007) 721 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG,
REGIONSUDVALGET OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK**

EU's økonomi: Oversigt 2007

Flytning af Europas produktivetsgrænse

{SEC(2007) 1507}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG,
REGIONSUDVALGET OG DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK**

EU's økonomi: Oversigt 2007

FLYTNING AF EUROPAS PRODUKTIVITETSGRÆNSE

I al sin mangfoldighed er Den Europæiske Union en af de mest avancerede og produktive økonomier i verden. Globalt set rangerer EU højt med hensyn til produktion pr. arbejdstager og realindkomst per capita. Selv om de medlemsstater, der for nylig blev medlem af EU, stadig er et stykke bagud i forhold til de mere udviklede markedsøkonomier i de øvrige EU-lande, er de dog hurtigt ved at indhente dem – ansporet af den konstante tilstrømning af udenlandske direkte investeringer samt af EU's samhørighedspolitik og understøttet af vedtagelsen af sunde retlige, regulerende og institutionelle infrastrukturer, som er kendetegnet for velfungerende markedsøkonomier.

Der er imidlertid stadig stor forskel mellem levestandarderne i EU og i De Forenede Stater, som er verdens mest avancerede økonomi. Efter en periode, hvor Europa hurtigt indhentede USA i 1950'erne og 1960'erne, standsede denne udvikling i begyndelsen af 1970'erne. I dag er levestandarden i EU, målt ved BNP per capita, stadig en tredjedel under niveauet i USA – til trods for, at der i de seneste år er sket en glædelig stigning i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, som deltager i arbejdsmarkedet i EU.

Hovedårsagen ligger i en forskel i produktivitetsudviklingen. Selv om der er store forskelle fra det ene EU-land til det andet, er produktivitetsvæksten – uanset hvilken målestok der anlægges, enten pr. arbejdet time, pr. beskæftiget person eller i forhold til en kombination af faktorer, herunder arbejde og kapital – rent faktisk faldet siden midten af 1990'erne i EU, mens den er steget stærkt i USA. F.eks. er væksten i arbejdskraftens produktivitet pr. time i EU-15 faldet fra 2 % i 1981-1995 til 1½ % i perioden 1995-2000 og derefter til 1 % i 2000-2005. I modsætning hertil har USA oplevet en markant forbedring i produktiviteten med en gennemsnitlig årlig stigning i væksten i samme perioder fra 1¼ % til 2 % og derefter tæt på 2½ %.

Med vedtagelsen af Lissabon-strategien i marts 2000 viste de europæiske ledere, at de tillagde en forbedring af EU's produktivitet og en solid vækst i beskæftigelsen højeste prioritet. Dette kan sammenfattes i nøgleordene "videnbaseret økonomi" og "flere og bedre arbejdspladser". Indtil nu har udviklingen i beskæftigelsen faktisk været lovende. Beskæftigelsesgraden i EU-15 er steget stærkt fra 60 til 66 % siden 1995, mens arbejdsløshedsprocenten er faldet brat fra over 10 % til knap 7 % - det laveste niveau i mange år. Der er visse ting, der tyder på, at arbejdsmarkedspolitikken, der tilstræber større vækst i beskæftigelsen, er ved at give resultater, mens den politik, der er rettet mod bedre produktivitetresultater - herunder foranstaltninger til at fremme investeringer i menneskelig kapital, tilskynde til en reform af lovgivningen og stimulere iværksætterånd og innovation – hidtil har været mindre effektiv eller måske er længere om at give resultater.

En højere produktivitet og en stigning i beskæftigelsen kan godt gå hånd i hånd. Det er naturligt fristende at antage, at det seneste "jobmirakel" i sig selv er årsag til produktivitetnedgangen, og at denne nedgang er den pris, der skal betales herfor. Der kan nemlig opstå en konflikt (en såkaldt "trade-off") mellem flere arbejdspladser og større

produktiviteten, hvis en hurtigere vækst i beskæftigelsen medfører lavere kapitalanvendelse pr. arbejdstager, og hvis der ansættes et større antal lavtkvalificerede arbejdstagere. Denne kombinerede virkning er imidlertid ringe og overskygges af virkningen af udviklingen og udbredelsen af nye teknologier og bedste praksis på arbejdsområdet - forudsat at de rent faktisk også udvikles og udbredes hurtigt, hvilket fortsat er en udfordring, navnlig i de mest udviklede medlemsstater, som befinder sig tæt på den teknologiske grænse, men kun langsomt reagerer på den seneste udvikling ved grænsen. Hvis arbejds- og produktmarkederne fungerer tilfredsstillende, og hvis der sker teknologiske fremskridt, er en høj vækst i beskæftigelsen forenelig med en høj vækst i produktiviteten.

Siden midten af 2005 er der kommet gang i produktivitetsvæksten i EU. Det er håbet, at en del af denne forbedring snarere er af strukturel end konjunkturmæssig karakter, dvs. at den ikke udelukkende kan tilskrives det hurtigere opsving. Det er nemlig muligt, at tidligere reformer, som tog sigte på at øge produktiviteten, endelig er begyndt at give resultater, og i så fald kan den nyligt konstaterede stigning i produktiviteten til dels være strukturel og hænge sammen med en bedre effektivitet. I henhold til *2007 EU Economy Review*, der offentliggøres sammen med denne meddelelse, er der imidlertid grund til en forsigtig fortolkning, idet der indtil nu kun er få tegn på en strukturel stigning i produktiviteten.

Der er rigelig plads til at stimulere produktiviteten i Europa, bl.a. ved at fremme innovation, styrke investeringer i menneskelig og IKT-relateret kapital, fremme konkurrencen og strømline lovgivningen på produkt-, arbejds- og finansmarkederne. Dette blev understreget i 2005 med revisionen af Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse, hvor der blev sat større fokus på omfattende integrerede reformpakker, "nationalt ejerskab" til reformtilsagn og større komplementaritet mellem reformer gennemført på EU-plan og på nationalt plan. Tendensen siden midten af 1990'erne tyder på, at EU endnu ikke har fået fuld fordel af it-revolutionen og den hurtige globale arbejdsdeling som følge af den internationale økonomiske integration. Det fremgår af vurderinger foretaget af Kommissionen og Rådet, at der er sket fremskridt med hensyn til reformer, men at farten og omfanget af disse adskiller sig fra medlemsstat til medlemsstat. EU kan ikke længere tillade sig at give afkald på de muligheder for højere produktivitetsvækst, som følger af strukturelle reformer. Med en aldrende befolkning og en stadig stigende global konkurrence er det af afgørende betydning at øge produktiviteten for at sikre en vedvarende vækst på mellemlang til lang sigt¹.

1. OVERSIGTENS VIGTIGSTE RESULTATER

EU oplevede en produktivitetsnedgang i anden halvdel af 1990'erne. Dette står i skarp kontrast til udviklingen i USA. Tendensen i Europa afspejler hovedsagelig den afmatning, der ramte to store medlemsstater i euroområdet særlig hårdt, nemlig Spanien og Italien, mens de andre store økonomier blev mindre berørt. Til forskel fra Spanien og Italien undgik fremstillingsindustrien i Tyskland og Frankrig rent faktisk den generelle faldende tendens i 1990'erne. Siden årtusindskiftet er trendvæksten i produktiviteten ikke faldet yderligere i EU, og siden midten af 2005 er der rent faktisk sket en stigning i produktiviteten. En del af denne stigning må imidlertid antages at være konjunkturbetinget i forbindelse med et stadig hurtigere konjunkturopsving, idet der i øjeblikket ikke er tilstrækkelige data til at bekræfte, at den er af strukturel art.

¹ Se i denne forbindelse også meddelelsen fra Kommissionen: "Forøgelse af produktivitetsvæksten: hovedkonklusionerne i 2007-rapporten om Europas konkurrenceevne". KOM (2007) 666 endelig.

Siden 1995 skyldes størstedelen af forskellen i produktivitetsvæksten mellem EU og USA den forskellige udvikling i totalfaktorproduktiviteten (TFP) – et mål for, hvor effektivt alle faktorinput, herunder arbejdskraft, informations- og kommunikationsudstyr (IKT-kapital) og konventionel kapital (udstyr og strukturer), udnyttes. Forskellene i væksten i kapital pr. arbejdstager i de to økonomier spiller en langt mindre rolle for produktivitetsgab. Alligevel viser en yderligere analyse af kapitaltjenesternes bidrag, at der er sket en forskydning fra konventionel til IKT-relateret kapital i USA, særlig i sektoren for private tjenesteydelser, mens en lignende tendens ikke kan konstateres i Europa. I det omfang, hvor den IKT-relaterede kapital er produktivitetsfremmende, kan denne forskydning ligeledes hjælpe med til at forklare det voksende produktivitetsgab mellem de to økonomier.

Næsten hele forskellen i væksten i TFP i forhold til USA skyldes en langsom udvikling i nogle få sektorer, i hvilken forbindelse økonomiske strukturer, industriernes komparative størrelse og lovgivningsmæssige spørgsmål spiller en central rolle. En detaljeret analyse af de enkelte sektorer viser, at dette hovedsagelig vedrører engros- og detailhandel, fast ejendom og andre erhvervstjenester, elektrisk og optisk udstyr (herunder halvlederbranchen, som er den vigtigste IKT-producent) og i mindre grad finansielle tjenesteydelser. Det lave niveau for private F&U-udgifter til IKT i Europa i forhold til USA skyldes først og fremmest forskelle i den industrielle struktur, navnlig high-tech-branchens ringere størrelse i EU. Lovgivningsmæssige spørgsmål, herunder især adgangs- og udtrædelsesregler, ser ud til at spille en rolle i forbindelse med erhvervsmæssige og finansielle tjenesteydelser, mens de svage produktivitetresultater i EU's detail- og engrossektorer til dels skyldes begrænsninger i brugen af stordriftsfordele. EU har derimod klaret sig betydeligt bedre end USA inden for de såkaldte netværksindustrier, navnlig takket være effektivitetsgevinster i forbindelse med dereguleringsbestræbelserne i de sidste to årtier.

Produktivitetsafmatningen i EU har været ledsaget af en hidtil uset vækst i beskæftigelsen. Man kan med rette spørge sig selv, om der er en sammenhæng mellem de to fænomener. Påstandene om en mulig konflikt ("trade-off") mellem produktivitet og beskæftigelse ser ud til at finde en vis støtte i efterkrigstidens økonomiske historie. I 1970'erne og 1980'erne oplevede EU en forholdsvis hurtig produktivitetsvækst sammen med en langsom beskæftigelsesvækst – mens USA omvendt oplevede en hurtig jobvækst i forbindelse med en produktivitetsafmatning. I den periode udløste de store stigninger i oliepriserne og den tilhørende voldsomme stigning i reallønsomkostningerne i mange EU-lande (fordi arbejdstagerne skubbede højere energipriser over på arbejdsgiverne via lønkrav) en udskiftning af arbejdskraft med kapital, som betød, at den hurtige vækst i arbejdskraftens produktivitet var ledsaget af omfattende afskedigelser. At fortolke dette fænomen som en konflikt mellem produktivitet og beskæftigelse er til en vis grad korrekt, men kan også være misvisende. De amerikanske erfaringer siden midten af 1990'erne ser nemlig ikke ud til at være forenelige med teorien om en konflikt mellem beskæftigelse og produktivitet, idet USA klarede sig godt på begge områder. De store stigninger i produktiviteten, der skyldes innovation og bedre arbejdsmetoder, som har præget USA's økonomiske resultater i de seneste ti år, har gjort både arbejdskraften og kapitalen mere produktiv og således stimuleret efterspørgslen efter begge faktorer. Innovation har således på ingen måde været til skade for beskæftigelsen og vil normalt heller ikke være det – undtagen hvis arbejdsmarkedsinstitutionerne modsætter sig ændringer, og markedet kun i ringe grad tilskynder virksomhederne til at tilpasse sig.

Væksten i beskæftigelsen kan være forbundet med visse produktivitetstab, men indvirkningen på den samlede tendens er ringe. Visse arbejdsmarkedsreformer, såsom indførelsen af fleksible ansættelseskontrakter og arbejdstidsmodeller sammen med mere beskæftigelsesfremmende lønforhandlingsmetoder, kan medføre visse produktivitetstab, idet

der ansættes mindre produktive grupper af arbejdsstyrken, og kapitaludnyttelsen pr. arbejdstager falder. Dette bekræftes stort set ved en empirisk analyse, selv om denne virkning ser ud til at være forholdsvis ringe. Økonometriske undersøgelser anslår det relative produktivitetstab ved en given stigning i beskæftigelsen til at ligge på 10-40 %, mens simuleringer med GD ECFIN's makroøkonomiske model QUEST viser et fald i produktivitetsvæksten på omkring 20 % ved en given stigning i beskæftigelsen. Økonometriske overslag viser, at politikker, der forbedrer jobmulighederne for "marginale" arbejdstagere - såsom skattemæssige incitamenter til midlertidigt arbejde og deltidsarbejde, målrettede skattesænkninger for lavtkvalificerede/lavtlønnede arbejdstagere, beskæftigelsestilskud, direkte jobskabesordninger og ydelser til personer i arbejde - kan have øget beskæftigelsen med lidt over 1 % i perioden 2001-2006 i lande, hvor der blev ført sådanne politikker; der skulle også have været en begrænset negativ indvirkning på produktivitetsvæksten på omkring ¼-½ %, eller ca. 25 % af stigningen i beskæftigelsen. Endvidere kan legaliseringen af illegale arbejdstagere i visse lande, som f.eks. Italien og Spanien, have haft en negativ indvirkning på statistikkerne for arbejdskraftens produktivitet.

Den seneste udvikling inden for beskæftigelse og produktivitet har forskellige hovedårsager, men begge områder kan gensidigt drage fordel af en bred vækst- og jobskabesstrategi. Dette kan bedst ske gennem politikker, der tilstræber et "vidensamfund", hvilket står højt på EU's politiske dagsorden, således som det fremgår af Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse. På den baggrund har medlemsstaterne medtaget en lang række politiske foranstaltninger, der tager sigte på at styrke TFP-væksten, i deres nationale reformprogrammer. Politikker til fremme af produktiviteten, samtidig med at beskæftigelsen opretholdes, kan grupperes under tre hovedoverskrifter: *i)* mere viden, *ii)* mere konkurrence og *iii)* mere fleksibilitet.

i) Mere viden kræver flere og bedre investeringer i F&U og menneskelig kapital. Politikken har taget sigte på at reducere gabet mellem USA og Europa for så vidt angår investeringer i F&U og menneskelig kapital. USA investerer næsten 3 % af BNP i F&U og over 7 % i uddannelse i forhold til henholdsvis ca. 2 % og 5½ % i EU. Allerede før vedtagelsen af Lissabon-strategien i 2000 forsøgte EU at rette op på denne situation, f.eks. med Bologna-processen vedrørende skabelse af et europæisk uddannelsesområde og harmoniserede akademiske kvalifikationer. Det europæiske forskningsområde tager sigte på at overvinde opsplitningen og øge følgevirkningerne af F&U-investeringer. Inden for Lissabon-strategien har medlemsstaterne endvidere forpligtet sig til at øge F&U-udgifterne (hvoraf de fleste skal komme fra private kilder, idet gabet mellem F&U-udgifter i EU og USA hovedsagelig er betinget heraf) og hæve det formelle uddannelsesniveau og arbejdskraftens kvalifikationsniveau.

Offentlig støtte til F&U-investeringer og uddannelse er begrundet i disse aktiviteters positive virkninger for velfærd og vækst. Simuleringer med QUEST-modellen viser nemlig, at foranstaltninger til støtte for F&U-investeringer i høj grad kan øge den økonomiske vækst og produktivitetsvæksten. Hvis F&U-intensiteten skulle stige fra 1,8 % af BNP i 2005 til det forventede EU-niveau på 2,6 % af BNP i 2010 (baseret på medlemsstaternes egne målsætninger, som er indeholdt i deres nationale reformprogrammer), kunne væksten i både BNP og produktivitet således øges med 0,2 procentpoint pr. år. Hvis de positive grænseoverskridende virkninger også tages med i betragtning, kan denne virkning være dobbelt så stor. Selv om den samlede beskæftigelse knap nok vil blive påvirket, vil der ske en forskydning i efterspørgslen fra lavtkvalificerede til højt kvalificerede arbejdstagere og en tilhørende relativ lønstigning for sidstnævnte som følge af det uelastiske udbud af højt kvalificerede arbejdstagere på kort til mellemlang sigt.

For at F&U-politikkerne kan gøres effektive, skal en række forudsætninger være opfyldt. Ovennævnte positive virkninger bliver måske ikke en realitet, hvis visse forudsætninger ikke er opfyldt. F.eks. kan der finde substitution sted, idet den private sektor anvender de uventede skattebesparelser til at reducere sine egne udgifter. Det er heller ikke sikkert, at staten vil være bedre i stand til at udvælge F&U-projekter, der bør videreudvikles, end den private sektor, om end dette problem er mindre relevant, hvis støtten har form af skatteincitamerter (i modsætning til målrettede tilskud). I tilfælde af skatteincitamerter er der imidlertid større risiko for "dødvægtstab", idet staten støtter F&U-investeringer, som alligevel ville være blevet foretaget. Disse institutionelle risici kan være mindre relevante, hvis de private og offentlige aktører arbejder inden for stimulerende rammer – herunder en effektiv beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder, en veluddannet og kvalificeret arbejdskraft, en velfungerende konkurrence og nære forbindelser mellem offentlig og privat forskning.

Effektiviteten og omkostningseffektiviteten af uddannelse må også sikres i hele EU. I nogle medlemsstater ser undervisningssystemerne ud til at være mindre effektive, idet det fremgår, at andre medlemsstater når samme resultater med betydelig færre ressourcer – eller sagt på en anden måde, at der kunne opnås bedre resultater med tilsvarende ressourcer. Dette er særlig foruroligende, fordi menneskelig kapital som sådan ikke blot er en vigtig afgørende faktor for arbejdskraftens kvalitet og for produktiviteten, men også fordi den kan styrke økonomiernes innovationsmuligheder. Lande, der befinder sig tæt på den teknologiske grænse – hvilket gælder for mange EU-medlemsstater – må især forbedre deres kapacitet til at indføre nye teknologier, hvilket kræver en stor indsats for at fastholde og om muligt forbedre kvaliteten af uddannelse, herunder især højere uddannelse.

ii) Konkurrence er af afgørende betydning for såvel produktivetsniveauet som produktivetsvæksten. Markedskonkurrencen presser virksomhederne til at innovere og fremmer en udskiftning blandt virksomhederne ved at tilskynde konkurrencedygtige virksomheder til at komme ind på markedet og mindre konkurrencedygtige virksomheder til at forlade markedet. Bekymringer over, at en intensiv konkurrence kan afholde virksomhederne fra innovation, fordi presset på fortjenesten kunne gøre det vanskeligt at generere den nødvendige kapital, ser ud til at være ubegrundede, også selv om der er tegn på, at den mest innovative virksomhed på et marked sædvanligvis er den dominerende virksomhed. EU's politik til styrkelse af konkurrencen består af tre dele, og selv om dens primære mål måske ikke er at øge produktiviteten, bidrager den helt klart hertil. Et fuldt fungerende indre marked stimulerer nemlig produktiviteten ved at udsætte virksomhederne for større udenlandsk konkurrence, ved at give mulighed for stordriftsfordele (også på F&U-området) og ved at gøre det lettere at overføre teknologi og ledelseskompetence på tværs af grænserne. Som allerede anført har liberaliseringen og reguleringen af netværksindustrier, såsom telekommunikation, elektricitet, gas, posttjenester, jernbane-, vej- og lufttransport, endvidere bidraget til at øge produktiviteten. Endelig har selve konkurrencepolitikken bidraget til lavere adgangsbarrierer og øget omkostningerne ved konkurrencebegrænsende metoder.

Empiriske undersøgelser bekræfter, at en åbning af markederne for konkurrence som forventet har en positiv indvirkning på ikke blot produktiviteten og væksten, men også på beskæftigelsen. Simuleringer med QUEST med det formål at vurdere virkningen af hvert af disse politikområder – enten alene eller sammen – bekræfter nødvendigheden af at sikre konkurrence i hele økonomien. Efter at have beregnet den makroøkonomiske virkning af de produktmarkedsreformer, der fandt sted i 1995-2003, viser simuleringerne en positiv indvirkning på BNP på næsten 1½ %, bestående af en stigning i beskæftigelsen på 1 % og en stigning i arbejdsproduktiviteten på ½ %. Dette bekræfter igen, at politikker, som er rettet mod en forhøjelse af produktiviteten, også kan have en positiv indvirkning på beskæftigelsen,

dvs. at den ofte formodede konflikt mellem beskæftigelse og produktivitet er en fejlagtig antagelse.

iii) Mere fleksibilitet er en nødvendighed, hvis produktionsstrukturerne uden problemer skal tilpasses til en yderligere specialisering og differentiering på nye områder, hvor der består en relativ komparativ fordel. Den udvidelse af den teknologiske grænse, der er nødvendig for at forblive konkurrencedygtig på globalt plan, er ikke uden omkostninger, fordi den vil udsætte økonomien for en strukturel ændring. Økonomiens tilpasningskapacitet er således af afgørende betydning, ikke blot for at sikre, at negative "stød" absorberes gnidningsløst uden at medføre en varig afmatning, men også for at sikre, at der drages størst mulig fordel af den teknologiske ændring. Mange EU-medlemsstater ser imidlertid ud til at have en begrænset tilpasningskapacitet i modsætning til USA, hvor det anslås, at op mod halvdelen af den registrerede samlede produktivitetsvækst skyldes omfordeling af ressourcer over mod innovative aktiviteter. Endnu en hæmsko for EU's tilpasning til den teknologiske ændring er den begrænsede fleksibilitet, der følger af arbejdsmarkedsinstitutioner og -regler. En særdeles stram lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne og alt for høje minimumslønninger kan bl.a. stå i vejen for arbejdskraftens mobilitet. Alt i alt bidrager strukturelle hindringer for virksomhedernes adgang til markedet og udvidelsesmuligheder til at udvide produktivitetsgabets mellem EU og USA.

EU-landene har i de seneste år truffet foranstaltninger til at fremme virksomhedernes og arbejdskraftens mobilitet, men der er behov for flere og mere omfattende foranstaltninger. Foranstaltningerne har bl.a. været koncentreret om at reducere de administrative omkostninger for nye virksomheder på markedet og om at forbedre små og mellemstore virksomheders (SMV) adgang til finansiering. Desuden har flere medlemsstater revideret deres konkurslovgivning med henblik på at tilskynde til større risikovillighed. Det er nødvendigt med et vist forbehold, for så vidt som politikker, der er rettet mod virksomheder af en vis størrelse (typisk SMV), såsom nedsatte socialsikringsbidrag under et bestemt antal ansatte, kunne få de pågældende virksomheder til at afholde sig fra at vokse ud over grænserne for støtteberettigelse – hvilket er endnu mere bekosteligt, eftersom nye virksomheders produktivitet erfaringsmæssigt stiger markant, når de vokser. I alt kan der opnås en stigning i BNP på 1 %, hvis de administrative omkostninger for de europæiske virksomheder (anslået til omkring 3-4 % af BNP) reduceres med en fjerdedel. En fjernelse af hindringerne for arbejdskraftens geografiske og faglige mobilitet vil også fremme en mere effektiv fordeling af ressourcerne og øge den potentielle vækst. Desuden skal en vellykket overgang til en videnbaseret økonomi være ledsaget af muligheder for livslang læring og uddannelse.

2. KONKLUSIONER OG VIGTIGSTE KONSEKVENSER FOR POLITIKKEN

Det er nødvendigt med en mentalitetsændring. Globaliseringen og IKT-revolutionen har rejst tvivl om en række udbredte antagelser, som f.eks. at kun store lande og store virksomheder kan være teknologiførende, og at handel er det vigtigste middel til udbredelse af teknologi. Nu viser det sig nemlig, at små lande kan være teknologiførende på specialiserede områder, at nye teknologier ofte udvikles og indføres af små nystartede virksomheder, og at forskernes og finansieringskapitalens internationale mobilitet – snarere end handelen – er de vigtigste midler til udbredelse af teknologi.

Der er nu ved at være bred konsensus om, hvad der begrænser produktivitetsvæksten, og hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at øge den. Restriktioner vedrørende arbejds- og produktmarkeder, manglende åbenhed over for direkte udenlandske investeringer, adgangsbarrierer samt hindringer for skabelse eller udbredelse af nye teknologier kan hæmme

produktivitetens væksten alvorligt over længere perioder. En konkurrencefremmende lovgivning for produktmarkeder, F&U-aktiviteter og kvaliteten af den menneskelige kapital bidrager alle til at øge TFP-væksten. Samtidig skal de overordnede mål og fordele ved lovgivning og regulering bevares. Regulering kan endog sætte gang i innovation (f.eks. i økoinnovation eller ved at fastlægge normer gennem "top runner"-programmer, hvorved vedvarende energier og energibesparende produkter fremmes).

En af de mest presserende og komplekse økonomisk-politiske udfordringer, som EU står over for, består fortsat i at tackle de dybtliggende årsager til den langsomme produktivitetsvækst. Foranstaltninger til fremme af større produktivitetsvækst skal gennemføres på en omfattende måde for at lette tilpasningen til et globalt økonomisk miljø, der er under hurtig forandring, og for at opfylde de hermed forbundne krav om større konkurrenceevne. Samtidig kan foranstaltninger til fremme af højere produktivitetsvækst mindske de sociale, økonomiske og budgetmæssige udfordringer for de europæiske velfærdsstater som følge af befolkningernes aldring. De kan også bidrage til at lette tilpasninger til en negativ udvikling i konkurrenceevnen inden for euroområdet.

Hovedområderne i den reviderede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse er fortsat gyldige og bør energisk videreføres i den næste cyklus. Nu, hvor de hidtidige reformer er ved at bære frugt, er det så meget desto mere vigtigt, at der fortsat er fokus på mere F&U og innovation, et mere dynamisk erhvervmiljø, større beskæftigelsesegnethed og investering i mennesker, energi og klimaændringer.

En række centrale politiske foranstaltninger kan yde et vigtigt bidrag til en større produktivitetsvækst i EU. Den analyse, der ligger til grund for denne meddelelse, viser, at de skal tage sigte på:

- **Fremme af større investeringer i F&U.** Dette bør bl.a. omfatte private investeringer, støttet af mere markedsbaserede finansieringssystemer såsom risikokapitalfinansiering. Skatteincitament er et vigtigt element i en sådan politik, men det bør tilstræbes at reducere dødvægtstab og sikre additionalitet. Det er nødvendigt med stærke forbindelser mellem offentlig og privat forskning i kombination med en mere effektiv beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder.
- **Udvikling af forsknings- og uddannelsesinstitutioner i verdensklassen.** Udvikling af kompetencer på højt niveau inden for ledelse og forskning vil resultere i en høj innovationsgrad og stor udbredelse af nye teknologier. Der er behov for flere kvalificerede forskere, hvis F&U-aktiviteterne skal udvides, idet stigningen i efterspørgslen efter disse kvalifikationer ellers blot vil øge lønomkostningerne og trykke andre investeringsaktiviteter. Initiativerne inden for Bologna-processen i retning af harmoniserede akademiske kvalifikationer og skabelsen af det europæiske forskningsområde bør bidrage til at fremme den internationale mobilitet for kvalificerede forskere, som der er så stærkt behov for. Uden for selve forskningsområdet kan initiativer, der tager sigte på at indføre det "blå kort" i EU (forbilledet er det amerikanske Green Card), også gøre EU mere attraktivt for kvalificerede migranter. I nogle lande bør der gøres noget ved den manglende effektivitet i uddannelsessystemerne, og der bør opnås bedre resultater. Det er nødvendigt at tilpasse uddannelses- og undervisningssystemerne for at sætte dem bedre i stand til at opfylde behovene i videnøkonomien og –samfundet.
- **Etablering af et fuldt funktionsdygtigt, åbent og konkurrencepræget indre marked.** En aktiv forbedring af konkurrencen på markederne, bl.a. med liberalisering af tjenesteydelser, hvor potentialet for produktivitetsvækst synes størst, er nøglen til større innovation. Mere fleksible og mindre belastende lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, som gør det

lettere at komme ind og ud af markedet, kan sikre et dynamisk og konkurrencepræget erhvervsmiljø. Dette er særlig vigtigt i servicesektoren, navnlig i detailhandelen. De effektivitetsgevinster, der er forbundet med dereguleringen af netværksindustrierne i de seneste to årtier, kan tjene som et eksempel herpå. Det er nemlig en generel målsætning for strategien for vækst og beskæftigelse at sikre en lovgivningsmæssig ramme, der er gennemsigtig, effektiv og afpasset behovene, og at fjerne unødige administrative byrder, der hindrer vækst og innovation.

- ***Fremme af en integreret metode med henblik på større fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet.*** En moderne social- og arbejdsmarkedspolitik kan knytte bestræbelserne på effektivitet og ønsket om rimelighed sammen. Der bør udformes og implementeres flexicurity-strategier, som kan støtte beskæftigelsen og fremme arbejdskraftens mobilitet ved hjælp af fire elementer, som forstærker hinanden: i) fleksible og pålidelige kontraktbestemmelser, ii) omfattende strategier for livslang læring, iii) effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker og iv) tilstrækkelige ordninger for indkomststøtte.
- ***Forbedring af kvaliteten af de offentlige finanser.*** Behovet for at forbedre konkurrenceevnen, bekymringer med hensyn til finanspolitisk holdbarhed og stigende krav fra skatteyderne om at få mere for de offentlige midler samt behovet for at genoverveje omfanget af statsintervention i økonomien har sat gang i bestræbelserne på at koncentrere budgetterne om mere vækstfremmende aktiviteter og orientere skattemixet og ressourcefordelingen inden for den offentlige sektor imod større effektivitet. Dette omfatter bl.a. en modernisering af den offentlige administration, som kan være et afgørende element til at sikre kontrol over udgifter og budgetkonsolidering. Opnåelse og fastholdelse af sunde offentlige budgetstillinger ved at undgå fortrængning af private opsparinger til finansiering af offentlige underskud er i sig selv en væsentlig forudsætning for store og vedholdende kapitalinvesteringer fra den private sektors side.

Selv om mange aspekter af denne tilgang allerede er bebudet i de seneste år i de enkelte EU-landes reformprogrammer, og i flere tilfælde er indført, **skal den mentalitetsændring, der er nødvendig for at hele processen bliver vellykket, gå videre på såvel nationalt plan som på europæisk plan. En omfattende strategi, der sammenkobler effektivitet med rimelighed, bør kunne bidrage til at udstyre borgerne med de kvalifikationer, den støtte og de incitamenter, de har brug for, hvis de skal klare sig i en verden, der ændrer sig.**

Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse kan udgøre et effektivt redskab til at styre denne overgangsproces, en overgang, der er af afgørende betydning for en flytning af Europas produktivitetegrænse.