

Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

Den europeiska tillväxtdebatten

Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

Den europeiska tillväxtdebatten

– Sieps 2005:11 –

Rapport nr 11
December 2005

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Den kan även beställas på
info@sieps.se

Författarna står själva för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO-print AB

Stockholm i december 2005

ISSN 1651-8942

ISBN 91-85129-33-X

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor, med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och aktörer i beslutsprocessen. Förhoppningsvis ska denna rapport intressera både aktörer i beslutsprocessen och forskare och stimulera till en ökad debatt om EU:s tillväxtpolitik.

Tillväxtfrågor har under senare år haft en framskjuten plats i den europeiska debatten. Efter antagandet av Lissabonstrategin år 2000 har tillväxtfrågor varit ett av de mest prioriterade områdena inom EU. Rapporten går igenom debatten om tillväxtfrågor och tar upp nationalekonomisk forskning om ekonomisk tillväxt. Den ger också en kort beskrivning av framväxten av EU:s tillväxtpolitik, samt en prognos av vilka tillväxtrelaterade frågor som kommer att vara aktuella i debatten de närmaste åren. Däremot ges inga policyrekommendationer, utan rapporten är tänkt som ett verktyg som läsaren ska kunna använda för att självständigt kunna orientera sig i den europeiska tillväxtdebatten.

Annika Ström Melin
Kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTARNA

Anne D. Boschini är forskare i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Hon disputerade år 2002 med en avhandling inom ekonomisk utveckling och politisk ekonomi. Sedan dess arbetar hon huvudsakligen med forskning om relationen mellan tillväxt, humankapital och naturresurser.

Rickard Eriksson disputerade i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm 2001. Sedan 2003 är han anställd som forskare i nationalekonomi vid Sieps. Förutom europafrågor berör hans forskning family economics och industriell organisation.

FÖRFATTARNAS TACK

Vi har haft stor nytta av konstruktiva kommentarer från Charlotte Bucht och Ragnar Olofsson, Finansdepartementet, John Hassler, Institutet för internationell ekonomi, vid Stockholms universitet, Jesper Roine, Handelshögskolan i Stockholm och Ulrika Stavlöt, Sieps.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING AV RAPPORTEN	8
1 INLEDNING	11
1.1 Vad menas med <i>tillväxt</i> ?	12
1.2 Den ekonomiska utvecklingen i Europa.....	15
1.3 EU:s tillväxtpolitik.....	17
2 VAD LEDER TILL LÅNGSIKTIG TILLVÄXT?	20
2.1 Tillväxtteori.....	20
2.1.1 Faktorackumulering.....	23
2.1.2 Produktivitet.....	24
2.1.3 Institutionell miljö.....	26
2.2 Vad vet vi om tillväxtens drivkrafter?	27
2.2.1 Vilken betydelse har faktorackumulering och produktivitet?	28
2.2.2 Hur viktiga är institutioner för länders ekonomiska tillväxt?	31
2.3 Inkomstfördelning, miljö, demografi och handel.....	34
2.3.1 Inkomstfördelning och tillväxt.....	34
2.3.2 Miljö och tillväxt	35
2.3.3 Demografi och tillväxt.....	36
2.3.4 Handel och tillväxt.....	37
2.4 Sammanfattning av kapitel 2	39
3 DEN EUROPEISKA TILLVÄXTDEBATTEN	40
3.1 EU:s tillväxtpolitik efter 1993	40
3.2 Sapir-rapporten.....	42
3.2.1 Policyreformer.....	42
3.2.2 Reformer av EU:s beslutsprocess	44
3.3 Blanchard: The Economic Future of Europe.....	46
3.4 Kok-rapporten	48
3.5 Sapir: Globalisation and the Reform of European Social Models	49
3.6 Krugman: Competitiveness: A Dangerous Obsession.....	51
3.7 Sammanfattning av kapitel 3	53

4	EU:S MÖJLIGHETER ATT PÅVERKA TILLVÄXTEN	56
4.1	Den öppna samordningsmetoden	56
4.2	Medel på EU-nivå	57
4.2.1	Den inre marknaden	57
4.2.2	EU-budgeten	57
4.2.3	Stabilitetpakten	58
4.2.4	Handelspolitiken	58
4.3	Medlemsstaternas medel	58
4.3.1	Utbildning	59
4.3.2	Ökad sysselsättningsgrad	59
4.4	Sammanfattning av kapitel 4	60
5	AVSLUTANDE DISKUSSION	61
5.1	Hur viktigt är det med tillväxt?	61
5.2	Vad kommer att hända i den europeiska tillväxtdebatten?	62
5.2.1	Kommer tillväxtdebatten att fortsätta?	63
5.2.2	Tillväxtfrågor på olika politikområden	63
	ENGLISH SUMMARY	66
	REFERENSER	69
	APPENDIX	73
A1	De 14 huvudindikatorerna för Lissabonprocessen	73
A2	Integrerade riktlinjer för tillväxt och sysselsättning	74

SAMMANFATTNING AV RAPPORTEN

Ekonomisk tillväxt har funnits på EU:s dagordning sedan Jacques Delors Vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning från 1993. I och med att Lissabonstrategin antogs år 2000 har betoningen av tillväxt ökat ytterligare.

Denna rapport syftar till att ge en översikt över EU:s tillväxtdebatt, samt en kortfattad sammanfattning av vad nationalekonomisk forskning säger om ekonomisk tillväxt. Däremot ger rapporten inga policyrekommendationer.

Rapporten innehåller fem kapitel. Det första kapitlet ger en introduktion till ämnet. Vi börjar med att definiera vad som vanligen menas med tillväxt. Fokus i denna rapport är på den långsiktiga tillväxten, det vill säga den genomsnittliga årliga förändringstakten i BNP per capita på åtminstone tjugo års sikt. Även om vi är intresserade av att mäta förändringar i levnadsstandard visar det sig att BNP är ett bra mått, eftersom det är starkt korrelerat med exempelvis förväntad livslängd, barnadödlighet och läskunnighet. I det följande avsnittet presenteras en överblick av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i Europa. Under decennierna omedelbart efter andra världskriget uppvisade Europa en mycket stark inkomstutveckling och närmade sig under denna period USA (som har världens högsta BNP per capita). Från och med 1980-talet har dock Europa börjat hamna på efterkälken igen i förhållande till USA och detta har fortsatt under 1990-talet. Slutligen ger vi en kort översikt över utvecklingen av EU:s tillväxtpolitik sedan 1993.

Kapitel 2 belyser nationalekonomisk teori och empiri med avseende på långsiktig ekonomisk utveckling. Neoklassisk tillväxtteori betonar betydelsen av investeringar (främst i fysiskt kapital och humankapital) samt produktivitet för den långsiktiga tillväxten. Empiriska studier ger förvisso stöd till att fysiskt kapital och humankapital är centrala för ekonomisk tillväxt, men analyser visar att dessa förklarar långt ifrån all variation i tillväxttakter mellan länder. Ur ett empiriskt perspektiv är det svårt att veta hur mycket av den oförklarade variationen (som kan vara upp till 50 procent) som förklaras av skillnader i produktivitet. Anledningen är att det är ytterst svårt att mäta produktivitet. Vad är egentligen den teknologiska nivån idag i förhållande till förra året? Hur har implementeringen av ytterligare kunskap i produktionen framskridit? Ytterligare förklaringsfaktorer till tillväxtutvecklingen som har lyfts fram under det senaste decenniet är institutionell kvalitet, inkomstfördelning, demografi och handel. Mer forskning behövs dock på alla dessa områden för att kunna belägga genom vil-

ka mekanismer tillväxten påverkas. Flera av dessa områden är också behäftade med brist på god data vilket ytterligare försvårar analysen.

Angående det faktum att Europa inte har lyckats komma ikapp USA med avseende på per capita inkomster, så indikerar forskningen att detta huvudsakligen är relaterat till faktorer på arbetsmarknaden. I genomsnitt har Europa både en lägre sysselsättningsgrad och en lägre arbetsproduktivitet än USA, vilket hämmar inkomst per capita utvecklingen.

I kapitel tre ger vi en översikt av den europeiska tillväxtdebatten sedan 1993. Först ger vi en beskrivning av hur EU:s tillväxtpolitik har växt fram över tiden. Därefter sammanfattar vi fem viktiga bidrag till debatten om ekonomisk tillväxt i Europa: Sapir *et al.* (2003), Blanchard (2004), Kok *et al.* (2004), Sapir (2005) samt Krugman (1994).

Olika debattörer ser olika allvarligt på EU:s tillväxtproblem. Sapir *et al.* (2003) ser mycket allvarligt på att EU inte har lyckats närma sig USA i termer av BNP per capita sedan 1970. Blanchard (2004) betonar att EU närmade sig USA i termer av produktion per arbetad timme fram till 1995. Skälet till att EU inte närmade sig USA:s BNP per capita var att antalet arbetade timmar per anställd sjönk i Europa under denna period. Detta är inte nödvändigtvis dåligt, utan kan vara ett uttryck för skilda preferenser för fritid kontra arbete i EU och USA. Efter 1995 har dock USA haft högre produktivitetstillväxt per arbetad timme än EU.

De flesta debattörerna argumenterar för reformer på produkt- och arbetsmarknaderna. En del debattörer, som Sapir (2005) anser att man på EU-nivå ska koncentrera sig på tillväxtpolitiken och låta medlemsstaterna ta det fulla ansvaret för arbetsmarknads- och socialpolitik. Andra, som Kok-gruppen förespråkar att arbetet med arbetsmarknads- och socialpolitik ska fortsätta på EU-nivå. Det finns stora skillnader mellan de sociala modellerna i olika medlemsstater och diskussionen om de olika modellernas för- och nackdelar har intensifierats den senaste tiden.

Kapitel 4 diskuterar olika existerande medel för att uppnå högre tillväxt inom EU. Vi skiljer mellan medel som finns tillgängliga på EU-nivå och på nationell nivå. Till detta kommer den öppna samordningsmetoden som befinner sig mellan de båda nivåerna. Tillväxtaspekter kommer in på många, kanske de flesta, politikområden. Vi måste därför göra ett urval av de viktigaste områdena. På EU-nivån tar vi upp EU:s budget, den inre marknaden, handelspolitik, och stabilitetspakten. På nationell nivå tar vi upp sysselsättning och utbildning.

I det sista kapitlet ställer vi frågan hur viktig ekonomisk tillväxt är jämfört med andra möjliga politikmål. Vi försöker också prognostisera utvecklingen av den europeiska tillväxtdebatten för den närmaste tiden. Ett skäl att hävda vikten av ekonomisk tillväxt är att även små skillnader i tillväxttakt leder till mycket stora skillnader i inkomstnivå på lång sikt. Dock fångar inte BNP allt som brukar värdesättas. Till exempel ökar den genomsnittliga livslängden över tiden, vilket inte syns i BNP per capita. Även om det givetvis generellt sett inte finns något motsatsförhållande mellan livslängd och ekonomiskt välbefinnande är det värt att notera att många viktiga samhällsförändringar inte fångas av BNP. Lyckoforskningen visar att människor i genomsnitt är lyckligare i den rikare delen av världen än i fattigare länder. Däremot finns det inget signifikant samband mellan genomsnittlig lycka och genomsnittlig inkomstnivå inom gruppen av rika länder.

Frågor om ekonomisk tillväxt kommer antagligen att fortsätta att finnas med högt upp på den europeiska agendan de närmaste åren. Det finns två skäl till detta. För det första är tillväxten fortfarande låg och arbetslösheten hög. För det andra har Lissabonagendan byggt in tillväxtdebatten i EU:s politiska system, med årliga toppmöten om tillväxtfrågor och med nationella handlingsplaner. Den framtida tillväxtdiskussionen kommer sannolikt att vara kopplad till frågor som är aktuella på EU-nivå. Den närmaste tiden kan vi förvänta oss att tillväxtfrågor debatteras mycket i samband med EU:s långtidsbudget för 2007-2013, de pågående WTO-förhandlingarna i Doha-rundan, ett eventuellt tjänstedirektiv och möjligheten av ökad arbetskraftsinvandring till EU.

DEN EUROPEISKA TILLVÄXTDEBATTEN

1 INLEDNING

Tillväxtfrågor har inte alltid stått högt på EU:s dagordning. Periodvis har till exempel utrikespolitiska kriser och utvidgningsfrågor dominerat. Under slutet av åttioalet och början av nittiotalet upptog genomförandet av den inre marknaden och övergången från EG till EU mycket av EU-ledarnas uppmärksamhet. De flesta EU-15 länder har sedan sjuttioalet plågats av kroniskt hög arbetslöshet. Det var därför inte konstigt att arbetslöshets- och tillväxtproblematiken togs upp av EU-kommissionens ordförande Jacques Delors under 1993, först på ett EU-toppmöte och sedan i en så kallad vitbok.¹ Detta blev startskottet på en process som utmynnade i den så kallade sysselsättningsstrategin, antagen 1997, samt i satsningar på infrastruktur och forskning.

I slutet av nittiotalet intensifierades EU:s arbete med tillväxtfrågor. De diskuterades betydligt mer på EU-ländernas toppmöten 1997–1999 än under åren närmast efter 1993. Det hela utmynnade 2000 i lanseringen av Lissabonstrategin. Målsättningen var att EU skulle bli världens mest konkurrenskraftiga region 2010. Lissabonstrategin skulle öka tillväxten inom EU, samtidigt som vikt lades vid social sammanhållning. Satsningar på ett kunskapssamhälle betonades som ett medel att uppnå de ekonomiska och sociala målen. Den öppna samordningsmetoden, där medlemsstaterna antar gemensamma målsättningar och riktlinjer och som tidigare har tillämpats på sysselsättningsfrågor, spreds nu till ett antal områden. Man kan fråga sig varför det var just vid denna tidpunkt som detta mål antogs. Den troligaste förklaringen är att det fanns en allmänt spridd uppfattning om att EU höll på att halka efter den amerikanska ekonomin. EU hade kommit efter USA i IT-användning och IT-investeringar, samtidigt som USA hade börjat dra ifrån Europa i termer av produktivitet och BNP efter 1995. Vid Göteborgstoppmötet 2001 kompletterades de ekonomiska och sociala målsättningarna med en målsättning om ett hållbart samhälle.

Ganska snart blev det uppenbart att EU skulle få svårigheter med att nå de högt ställda målsättningarna. I stället för att komma ifatt USA i termer av BNP per capita halkade Europa efter ytterligare. En debatt om hur målsättningarna trots allt skulle kunna uppnås började föras och resulterade bland annat i Sapir-rapporten (2003) och Kok-rapporten (2004). Kok-rapporten syftade till att stärka Lissabonprocessen bland annat genom förslaget att

¹ White Paper on growth, competitiveness, and employment.

nationella handlingsplaner ska presenteras för medlemsstaternas parlament. Under 2005 gick debatten från att huvudsakligen röra sig om att stärka Lissabonprocessen till att börja ifrågasätta både målsättningar och medel.

Vi står idag inför en situation som liknar den som rådde när Jacques Delors förde upp tillväxtfrågor på EU:s dagordning. Europa har även nu stora ekonomiska problem med både låg ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet. Om man frågar allmänheten vad EU bör syssla med är det vanligaste svaret att sänka arbetslösheten (Källa: Eurobarometer). EU-kommissionens nuvarande ordförande, José Manuel Barroso, har betonat tillväxt som sin högsta prioritet. Debatten om tillväxtfrågorna kommer därför sannolikt att vara intensiv den närmaste tiden och det kommer säkerligen att framföras en mängd nya förslag till vad EU bör fokusera på.

Den stora frågan är vad EU bör och inte bör göra på det tillväxtpolitiska området. Föreliggande Siepsrapport kommer inte att besvara den frågan. Den ger istället en sammanfattning av EU:s tillväxtdebatt och en kortfattad genomgång av vad nationalekonomisk forskning säger om tillväxtfrågor. Målet med rapporten är att ge läsaren ett verktyg för att självständigt kunna orientera sig i EU:s tillväxtdebatt.

1.1 Vad menas med *tillväxt*?

Ekonomisk tillväxt mäts vanligtvis i termer av ett lands bruttonationalprodukt (BNP). BNP mäter i princip värdet av de varor och tjänster som producerats i ett land under ett år. Vissa varor och tjänster som inte har ett marknadspris eller som handlas på den "svarta marknaden" är dock svåra att värdera. I den mån det går att uppskatta värdet av transaktioner inkluderas dessa aktiviteter i BNP. Däremot ingår oftast inte hushållens egen produktion, såsom matlagning, odling av egna grönsaker, och barnpassning i BNP på grund av de mätproblem som är associerade med att skatta dessa aktiviteters värde. Eftersom individers välstånd beror på hur många personer som ska dela på bruttonationalprodukten och på hur mycket man egentligen kan köpa för den egna andelen av BNP, justeras ofta BNP för landets folkmängd (till BNP per capita) och för landets relativa prisnivå. Ett lands tillväxttakt beräknas vanligtvis som den årliga procentuella förändringen i BNP per capita.

Det finns många olika sätt att mäta ekonomisk utveckling på. Om man är intresserad av att uppskatta hur stort välståndet i ett land är kan det vara mer relevant att studera landets BNP per capita-nivå snarare än BNP:s tillväxttakt. Hur mycket landets medborgare kan spendera varje år kan trots allt tyckas vara en bättre indikator på deras levnadsstandard än en procentuell skillnad av BNP i ena eller andra riktningen. I ett längre tidsperspek-

Tabell 1 Ekonomiers inkomstutveckling vid olika tillväxttakter när de börjar vid samma inkomstnivå på 100 enheter

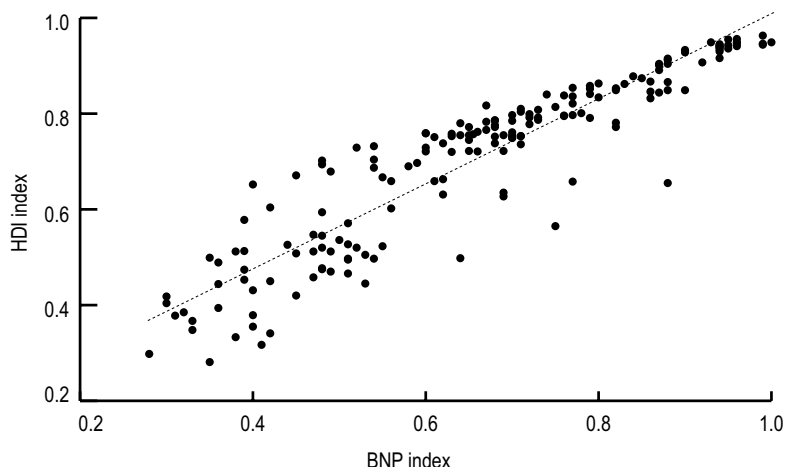
År	Årlig genomsnittlig tillväxttakt			
	-2 %	0 %	1 %	5 %
1950	98	100	101	105
1955	90	100	105	128
1960	82	100	110	163
1970	67	100	122	265
2000	36	100	164	1147
2050	13	100	270	13150

tiv är dock de båda måtten närmast ekvivalenta då även små skillnader i tillväxttakt på sikt har stor inverkan på nivån.

Tabell 1 visar vad som händer med ekonomiers BNP-nivå när de startar på samma nivå (i det här fallet 100), men har olika genomsnittliga årliga tillväxttakter. En negativ tillväxttakt – om än på ”bara” två procent – minskar ett lands BNP-nivå med drygt sextio procentenheter på femtio års sikt år, medan en positiv tillväxttakt på en procent ökar BNP med drygt 20 procentenheter på tjugo år. I en ekonomi med en hög tillväxttakt (i det här exemplet fem procent), ökar däremot BNP med över 1000 procentenheter på femtio år! Vad som kan tyckas vara små skillnader mellan länders tillväxttakter har således stor betydelse för den allmänna levnadsstandarden på lång sikt.

När det gäller förändringar av BNP per capita, talas det ofta om olika typer av variationer, nämligen säsongsvariation, konjunkturer och långsiktig tillväxt. I denna rapport kommer fokus att vara på den långsiktiga tillväxten, men det är inte alltid lätt att separera de olika begreppen. Säsongsvariation mäter fluktuationen från trenden orsakad av säsonger, det vill säga kvartal. (Denna typ av mycket kortsiktig variation rensas oftast bort vid analyser av den långsiktiga tillväxttakten med hjälp av statistiska metoder.) Konjunkturer är mer långsiktiga svängningar som har en längd på mellan tre till åtta år. I det offentliga samtalet dyker det allt som oftast upp diskussioner om huruvida ekonomin befinner sig i en hög- eller lågkonjunktur. Begreppet långsiktig tillväxt avser utvecklingen bortom säongs- och konjunkturvariation, eller om man så vill, den riktigt långa sikten. Perspektivet är då på åtminstone tjugo, trettio eller femtio års sikt. Generellt sett, är det enklare att förstå sig på orsakerna till de kortsiktiga fluktuationerna. Vi vet med andra

Figur 1 Samband mellan BNP index och HDI index, år 2003



Källa: UNDP (2005).

ord mer om vad som bestämmer säsongsvariation och konjunkturer än vad som bestämmer den långsiktiga tillväxten. Inte desto mindre är det den senare som bestämmer vår levnadsstandard.

Nu kan det tyckas att levnadsstandard inte bör mätas i monetära termer utan snarare i termer av folkhälsa, läskunnighet, och andra välfärdsått eftersom dessa är mer relevanta för hur individer verkligen mår. Det finns dock ett mycket starkt samband mellan olika icke-monetära ått på levnadsstandard och BNP per capita nivå. Länder med hög spädbarnsdödlighet, låg läskunnighet, stor andel HIV-smittade i befolkningen har låg BNP per capita, samtidigt som länder med en välutbildad och frisk befolkning har en hög BNP per capita-nivå. Figur 1 visar hur ett av de mer använda måtten på levnadsstandard, HDI (Human development index), som är ett vägt index av hälsoindikatorer, utbildning och inkomst och ett index över BNP per capita nivå relaterar till varandra för olika länder.² Sambandet är nästan ett till ett, så att en ökning med en procentenhet i BNP per capita motsvarar en ökning på en procentenhet i HDI-indexet. Eftersom HDI-indexet och andra icke-monetära ått på levnadsstandard endast finns för de senaste decennierna och inte för alla länder, föredrar man ofta att använda BNP-måttet då man vet att det även mäter mycket av förbättringarna i levnadsstandard.

² För en fördjupning av HDI-indexet och uppgifter på olika länders HDI, se UNDP (2005).

Diskussioner om ekonomisk tillväxt skiljer ofta på kort och lång sikt. Detta är en viktig skillnad att göra eftersom faktorer som på några års sikt påverkar BNP-utvecklingen inte nödvändigtvis har implikationer för ekonomins tillväxttakt på lång sikt. Ta som exempel en infrastruktursatsning. På kort sikt skapar denna satsning arbetstillfällen; på lång sikt, när infrastrukturen är färdigställd, påverkar den tillväxten endast om dess existens är en förutsättning för vidare ekonomisk utveckling. Exempel på mindre lyckade satsningar ur ett tillväxtperspektiv är därför vägar eller tåglinjer som när de väl har byggts inte stimulerar den ekonomiska aktiviteten i regionen. Lyckade byggprojekt kan å andra sidan på sikt attrahera ekonomisk verksamhet och bidrar därför också till ekonomisk utveckling. Det är således viktigt att försöka urskilja om en ökning av tillväxttakten är temporär eller drivs av underliggande långsiktigt positiva faktorer för att kunna göra en bedömning om den verkligen kommer att påverka invånarnas levnadsstandard.

1.2 Den ekonomiska utvecklingen i Europa

Hur har den ekonomiska tillväxten sett ut i Europa? Finns det regionala skillnader? Hur klarar sig Europa i ett internationellt perspektiv? Dessa och andra relaterade frågor kommer att diskuteras i detta avsnitt.

Europa, och Västvärlden i stort, har i termer av ekonomisk utveckling haft ett föresprång gentemot resten av världen i alla fall sedan industrialiseringen under 1800-talet. Innan dess varierade det genom århundradena vilket land som hade den högsta inkomstnivån i världen, alltifrån Kina på 1000-talet till Holland på 1600-talet.³ I och med den industrialiseringsprocess som såg sin början i Storbritannien under 1700-talet, kom dock ett lands relativa position i den internationella inkomstligan att bestämmas av huruvida man lyckades implementera den nya teknologin eller inte. Där lyckades Europa hävda sig väl och var vid 1800-talets slut den världsdel som hade den högsta BNP per capita nivån. USA var emellertid redan vid Första världskrigets utbrott det land som hade den högsta BNP per capita nivån i världen, och så har det i princip varit sedan dess.

Enligt Maddison (2001) kan den ekonomiska utvecklingen efter de båda Världskrigens slut delas in i åtminstone två perioder. Den första perioden sträcker sig från 1950 fram till den första oljekrisen 1973, och den andra perioden från 1973 till 1990-talets mitt. Mellan 1950 och 1973 blomstrande många ekonomier så till den milda grad att den genomsnittliga årliga tillväxttakten i BNP per capita för hela världen låg på 2.93 procent. En del

³ Se Maddison (2001) för en utförlig historisk redovisning av världsekonomin från 1000-talet och framåt.

av denna extraordinära ekonomiska aktivitet var naturligtvis, speciellt i Europa, orsakad av återuppbyggnaden efter krigen, men det kvarstår att dessa decennier var en gyllene epok utan dess like då många välfärdsstater byggdes ut. Den efterföljande perioden sträcker sig över de både oljekriserna och över 1980-talet och början 1990-talet som för många Väst europeiska länder var tider av långkonjunktur och stora ekonomiska reformer. Den senare delen av 1990-talet kan vara början på en ny ekonomisk fas, då IT-revolutionen implementeras och medför betydande ekonomiska vinster, bland annat genom att skapa större möjligheter för handeln med IT-baserade tjänster. Samtidigt utmärks det senaste decenniet av att de nya ekonomiska stormakterna Kina och Indien har växt fram.

Vilka länder var då vinnare och förlorare under efterkrigstiden? Det beror i stor utsträckning var man börjar mäta, såsom framgår av Tabell 2. Studeras utvecklingen från 1950 visar det sig att Sverige är ett av de mest framgångsrika länderna vad gäller inkomstutveckling. Att den genomsnittlige svenskens levnadsstandard var hög redan år 1950 beror naturligtvis på att Sverige inte deltog i något av världskrigen. Betraktas den ekonomiska utvecklingen från och med år 1970 har det gått betydligt sämre för svensk del. Sverige var då på en internationell tredje plats och hade trettio år senare halkat ner till en fjortonde plats. Detta är ett exempel på varför det krävs stor försiktighet vid uttalanden om hur det "egentligen" har gått för ett land under en viss period då utvecklingen över tiden i stor utsträckning beror på exakt vilken period som analyseras.

Från Tabell 1 framgår också att USA har behållit sin ställning som den nation med högst inkomstnivå per invånare under hela 1900-talet (med undantag för en period kring 1970 då Schweiz tog över). Det har således blivit naturligt att jämföra den europeiska utvecklingen med den amerikanska. Under efterkrigstidens första decennier knappade Europa in på det amerikanska försprånget genom den massiva återuppbyggnaden. Men sedan stannade denna process av. USAs ekonomiska försprång gentemot Europa har ökat under de senaste decennierna, vilket framgår av Figur 2. Detta har föranlett en intensiv debatt inom den Europeiska unionen och bland annat lett fram till Lissabonstrategin som ett steg i att vända denna trend.

Orsakerna till det ökande gapet i BNP per capita som kommer att analyseras i avsnitten 2.2 och 2.3 efter en kort genomgång av innehållet i EU:s tillväxtstrategi och av nationalekonomiska teorier om vad som driver ekonomisk tillväxt.

Värt att notera är också att det finns stora skillnader i tillväxtmönster inom Europa. Medan Irland har växt ikapp de rikaste europeiska länderna (in-

klusive USA), och de nordeuropeiska länderna såsom Nederländerna, Danmark och Sverige har klarat sig hyfsat, så har stora EU-länder som Frankrike och Tyskland haft en ganska medioker tillväxt de senaste decennierna, såsom även Portugal och Italien. Skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan länder indikerar att det finns viktiga landsspecifika drivkrafter och hinder för tillväxten, som måste beaktas vid utformningen av åtgärds paket för att stimulera den europeiska tillväxten.

1.3 EU:s tillväxtpolitik

EU:s politik spänner över många områden av betydelse för den ekonomiska tillväxten. Här kommer enbart EU:s explicita tillväxtpolitik att beskrivas. Redan 1993 gav EU-kommissionen ut en så kallad vitbok, i vilken den tog fram en problembeskrivning och drog upp politiska riktlinjer för en politik för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Bland rekommendationerna fanns förslag om satsningar på informationsteknologi och bioteknik. Ökad sysselsättning var prioriterat, liksom satsningar på miljön.

Åtgärderna för att öka sysselsättningen föll i stor utsträckning inom de politikområden som beslutas nationellt. EU antog därför en sysselsättningsstrategi, även kallad Luxemburgprocessen, som gick ut på att medlemsstaterna skulle diskutera och samordna sina nationella sysselsättningsstrategier. Medlemsstaterna tog fram gemensamma riktlinjer för de nationella sysselsättningspolitikerna. Dessa bestod av både medel och kvantitativa målsättningar. Medlemsstaterna skulle också anta nationella handlingsplaner för att uppnå de gemensamma målsättningarna. Tanken var att medlemsstaterna skulle utbyta erfarenheter och lära sig av varandra. Denna metod kallas den öppna samordningsmetoden. För produkt- och kapitalmarknaderna startades en liknande process, Cardiffprocessen, 1998 inom vilken medlemsstaterna varje år antar en nationell rapport om ekonomiska reformer.

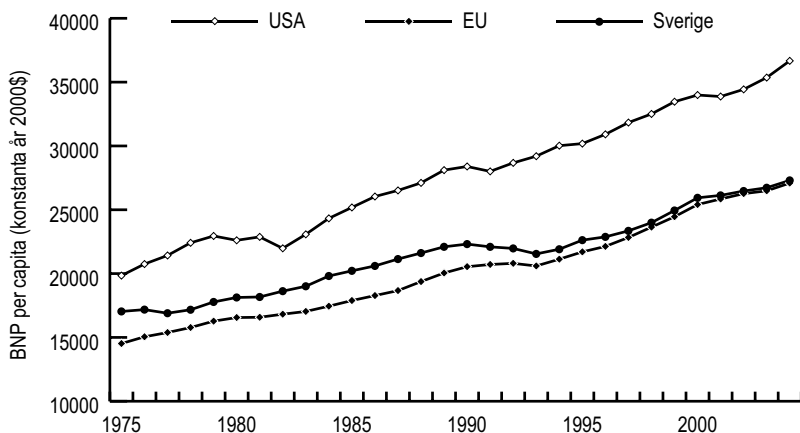
Vid toppmötet i Lissabon 2000 togs ett stort steg med antagandet av den så kallade Lissabonstrategin. Målsättningen var att till 2010 uppnå målet att: "EU ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning." Man antog ett stort antal ekonomiska indikatorer (ofta kallade strukturindikatorer) som medlemsstaterna skulle uppnå. Sysselsättningsstrategin och Cardiffprocessen kan ses som understödjande processer till de övergripande målen i Lissabonstrategin. De har nu samordnats med övrigt arbete med Lissabonmålsättningarna. Satsningar på ett kunskapssamhälle ingick också i Lissabonstrategin. Målsättningarna som antogs vid Lissabontoppmötet

Tabell 2 BNP per capita efter andra världskriget

Rang	1950			1970			1990			2000		
	Land	1990\$	Land	1990\$	Land	1990\$	Land	1990\$	Land	1990\$	Land	1990\$
1	USA	9 561	Schweiz	16 904	USA	23 201	USA	28 129	USA	28 129	USA	28 129
2	Schweiz	9 064	USA	15 030	Schweiz	21 482	Schweiz	24 364	Norge	24 364	Norge	24 364
3	Nya Zeeland	8 456	Sverige	12 716	Kanada	18 872	Kanada	23 010	Danmark	23 010	Danmark	23 010
4	Venezuela	7 462	Danmark	12 686	Japan	18 789	Japan	22 207	Singapore	22 207	Singapore	22 207
5	Australien	7 412	Kanada	12 050	Norge	18 466	Norge	22 198	Kanada	22 198	Kanada	22 198
6	Kanada	7 291	Australien	12 024	Danmark	18 452	Danmark	22 025	Schweiz	22 025	Schweiz	22 025
7	Danmark	6 943	Nederländerna	11 967	Frankrike	18 093	Frankrike	22 015	Irland	22 015	Irland	22 015
8	Storbritannien	6 939	Frankrike	11 664	Sverige	17 695	Sverige	21 591	Nederländerna	21 591	Nederländerna	21 591
9	Sverige	6 739	Nya Zeeland	11 189	Hong Kong	17 541	Hong Kong	21 540	Australien	21 540	Australien	21 540
10	Nederländerna	5 996	Tyskland	10 839	Nederländerna	17 262	Nederländerna	21 499	Hong Kong	21 499	Hong Kong	21 499
11	Norge	5 463	Storbritannien	10 767	Belgien	17 197	Belgien	21 069	Japan	21 069	Japan	21 069
12	Belgien	5 462	Venezuela	10 672	Australien	17 106	Australien	20 808	Frankrike	20 808	Frankrike	20 808
13	Frankrike	5 271	Belgien	10 611	Österrike	16 905	Österrike	20 742	Belgien	20 742	Belgien	20 742
14	Argentina	4 987	Norge	10 033	Finland	16 866	Finland	20 321	Sverige	20 321	Sverige	20 321
15	Uruguay	4 659	Österrike	9 747	Storbritannien	16 430	Storbritannien	20 235	Finland	20 235	Finland	20 235

Källa: Maddison (2001).

Figur 2 BNP per capita utvecklingen i Sverige, USA och EU efter 1975



Källa: World Development Indicators.

2000 kompletteras vid Göteborgstoppmötet 2001 med en målsättning om miljömässigt hållbar utveckling.

I år (2005) var det dags för halvtidöversyn av Lissabonstrategin. Målsättningarna från år 2000 verkade svåruppnådda på grund av den ofördelaktiga ekonomiska utvecklingen under den första halvan av 00-talet. Lissabonstrategin bygger på frivilliga åtaganden från medlemsstaterna och det finns inget sanktionssystem för medlemsstater som inte följer de gemensamma riktlinjerna. Det är med andra ord ganska svaga medel som har ställts till förfogande för att uppnå målsättningarna. Vid halvtidöversynen våren 2005 beslöt medlemsstaterna att stärka Lissabonprocessen bland annat genom att medlemsstaterna förband sig att fastställa nationella reformprogram som ska behandlas i de nationella parlamenten. De årliga sysselsättnings- och Cardiffrapporterna ingår numera i de nationella reformprogrammen.

Utöver denna, här ytterst kortfattat beskrivna, explicita tillväxtpolitik kommer tillväxtfrågor in på ett antal andra områden inom EU:s beslutsprocess, som handelsfrågor, inre marknadsfrågor och forskningsfrågor.

2 VAD LEDER TILL LÅNGSIKTIG EKONOMISK UTVECKLING?

Detta kapitel avser att ge en introduktion till tillväxtens drivkrafter. Först presenteras en kort översikt av de viktigaste teorierna om vad som driver ekonomisk utveckling. Fokus är på att ge en intuitiv förståelse för de huvudsakliga mekanismerna. Avsnitt 2.2 presenterar sedan den relaterade empiriska evidensen med viss betoning på vad som kan vara betydelsefulla förklaringsfaktorer ur ett europeiskt perspektiv. För intresserade läsare finns litteraturreferenser för fördjupning i fotnötter.⁴

2.1 Tillväxtteori

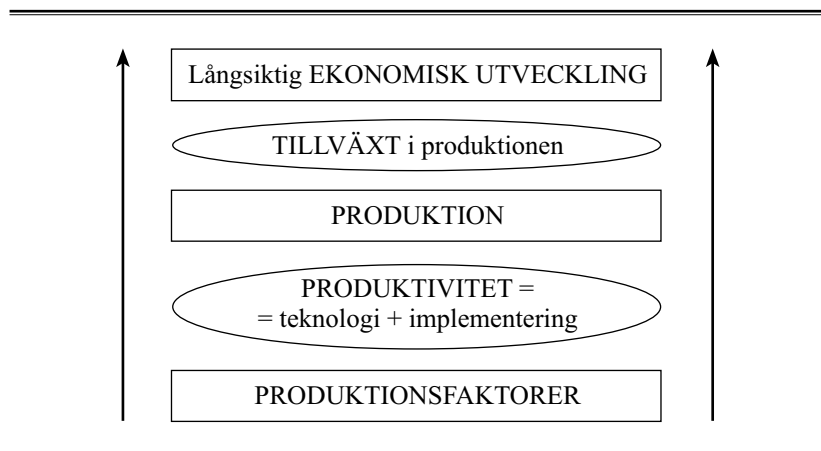
Ekonomisk utveckling har stått i fokus för nationalekonomers analys åtminstone alltsedan Adam Smiths *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* från 1776. Den moderna tillväxtteorin såg sin början under den stora depressionen i 1930-talets Amerika, där politiker och nationalekonomer stod rådlösa inför vad som var bäst att göra. Uppenbart var att det fanns gott om arbetskraft – arbetslösheten var på rekordnivåer – samtidigt som företag slog igen och kapital tycktes saknas. De första tillväxtteorierna kom så att handla om hur stabil ekonomisk utveckling uppnås i en värld där det finns brist på kapital men gott om arbetskraft. Implikationerna från dessa teorier blev, föga förvånansvärt, att det var viktigt att upprätthålla ett konstant sparande, vilket i sin tur finansierar de för tillväxten nödvändiga investeringarna i fysiskt kapital. Redan under 1950-talet började nationalekonomer dock ifrågasätta om långsiktig ekonomisk utveckling kunde garanteras av kontinuerligt höga investeringar i fysiskt kapital. Det som kom att kallas Solow-modellen (efter dess upphovsman professor Robert Solow) lyckades att visa hur tillväxt omöjligt kan skapas av en produktionsfaktor – vilken den än månde vara – eftersom avtagande marginalavkastning så småningom kommer att sätta in. Idén är att effekten av ytterligare kapital blir mindre och mindre ju mer kapital man har. Ta exempelvis, 10 byggarbetare som ska bygga en väg och som till en början endast har en enda spade som redskap. Ytterligare spadar gör naturligtvis att arbetarnas produktivitet ökar, och att arbetet går snabbare. Fortsätter investeringarna i kapital – spadar i det här fallet – så når man snart en punkt där det finns fler spadar än arbetare, och där de extra spadarna inte har någon egentlig användning. För att kontinuerliga investeringar i en produktionsfaktor ska fortsätta att höja den ekonomiska utvecklingen i samma takt menade Robert Solow att någonting mer måste förändras, nämligen

⁴ En god introduktion till ekonomisk tillväxt ges av Weil (2005).

teknologi. Säg att man istället för fler spadar, kan köpa en nyuppfunnen grävmaskin. Då kommer det att behövas mindre arbetskraft för att göra samma arbete som tidigare, och dessa arbetare kommer istället att kunna användas för att andra sysslor. Lösningen för hur långsiktig tillväxt ska uppnås består därför i att hitta den mest produktiva kombinationen av kapital och arbetskraft givet nivån på den teknologiska utvecklingen.

Men vad är det som driver teknologisk utveckling? Vad är det som får företag att investera i Forskning och Utveckling (FoU)? Detta är en av de centrala frågorna inom så kallad *endogen tillväxtteori*, som såg dagens ljus i slutet av 1980-talet. Hur man ökar produktiviteten är en komplicerad fråga. Å ena sidan har det visat sig att investeringar i FoU-aktiviteter naturligtvis är en förutsättning för att nya upptäckter ska göras och den teknologiska fronten drivas framåt. Å andra sidan räcker det inte att patentera nya landvinningar för att garantera att den teknologiska utvecklingen går framåt. Dessa måste även implementeras och konkret höja effektiviteten i produktionen. Figur 3 illustrerar hur processen från insatsvaror i produktionen resulterar i långsiktig ekonomisk utveckling.

Figur 3 Produktionsprocessen från insatsvaror till ekonomisk utveckling



Processen startar med produktionsfaktorerna som innefattar alltifrån fysiskt kapital, arbetskraft till humankapital. (Med humankapital menas arbetskraftens utbildning och arbetslivserfarenhet, det vill säga allting utöver personers "fysiska" bidrag till produktionen. Mer om detta följer i avsnitt 2.1.1) Hur stor produktionsvolym insatsfaktorerna leder till beror naturligt-

vis på produktivitetsnivån i ekonomin. Enklast kan produktiviteten ses som bestående av två komponenter: den rådande *teknologiska nivån* och utsträckningen denna kunskap implementeras. Den teknologiska nivån utgörs av den kunskap som finns i samhället om hur insatsvaror bäst omvandlas till produktion. Även om man har kunskap om en produktionsprocess, är det dock inte säkert att denna blir tillämpad. Det kan bero på att det finns stora omställningskostnader mellan gammal och ny teknologi eller att spjutspetsforskningen inte får kommersiellt gångbara applikationer. *Implementeringen* av den teknologiska nivån i produktionsprocessen kan därför radikalt skilja sig från den rådande teknologiska nivån, och måste därför beaktas separat. Mer insatsvaror i kombination med en högre produktivitet leder till tillväxt i produktionen, och på lång sikt därmed till ekonomisk utveckling.

Det kan nu tyckas som att ekonomisk tillväxt handlar om att få ordning på insatsvaror och produktivitet, och därmed uppnå en ihållig ekonomisk utveckling. Så enkelt är det tyvärr inte. Genom historien har det sällan varit en fråga om att länder som halkar efter ekonomiskt inte har haft tillräckligt teknologisk kunskap eller vetat vad som skulle göra produktionsprocessen mer effektiv. Det har snarare handlat om att denna kunskap av olika anledningar inte har implementerats. Den av nationalekonomer mest omhuldade förklaringen till att de "rätta" incitamenten inte föreligger har att göra med den institutionella miljön. Institutioner inbegriper ekonomiska, politiska såväl som kulturella fenomen som på olika vis styr människors beteende. Konkurrensen inom vissa branscher kan ökas med hjälp av lämpliga institutioner; väl skyddade patent- och äganderätter ökar individers benägenhet att investera i FoU och kapital; en stabil och välfungerande demokrati är en förutsättning för att både utländska och inhemska investerare ska våga satsa i landet. Listan kan göras lång på institutionella faktorer som spelar en avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen. Ett konkret exempel är hur avsaknaden av en fungerande konkurrensmyndighet kan leda till att stora företag utnyttjar sin dominerande ställning i branschen för att öka sina egna vinster på konsumenternas bekostnader istället för att investera i att öka sin produktivitet.

I avsnitt 2.1.1 görs en genomgång av de viktigaste produktionsfaktorerna och på vilket sätt de påverkar den långsiktiga utvecklingen. Det följande avsnittet fokuserar på produktivitetens drivkrafter och förutsättningar. Avsnitt 2.1.3 avslutar den teoretiska genomgången med att presentera institutioners vikt för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

2.1.1 Faktorackumulering

Utan produktionsfaktorer blir det ingen produktion. Samtidigt bidrar ytterligare enheter av en produktionsfaktor på marginalen allt mindre till produktionen ju mer man använder av faktorn – eller som man säger på fackspråk, produktionsfaktorer har avtagande marginalproduktivitet. De produktionsfaktorer som man oftast skiljer på är fysiskt kapital, arbetskraft och humankapital. Dessa är dock inte de enda produktionsfaktorerna som används; historiskt sett var tillgången till jordbruksmark samt naturresurser såsom skog och fisk av yttersta vikt för ett lands ekonomiska utveckling. Numera är dock dessa faktors relativa betydelse i ekonomin liten i flertalet europeiska länder vad gäller dessas bidrag till BNP. Således kommer de inte att behandlas separat nedan.

Arbetskraft

Utan arbetskraft blir det ingen produktion. Människor behövs även i de mest automatiserade produktionslinjerna, om så bara för att styra och övervaka produktionen. Desto större arbetskraften är, ju större är produktionsmöjligheterna. Arbetskraftens storlek bestäms av befolkningsunderlaget samt av hur många av dem som är i arbetsför ålder. Ett vanligt mått som dyker upp när man talar om arbetskraften är dess *sysselsättningsgrad*, nämligen andelen sysselsatta av befolkningen mellan 15 och 64 år. Ett annat mått som ofta har använts under de senare decennierna är *arbetsproduktivitet*, som definieras som kvoten mellan BNP och antalet arbetade timmar. Idén är här att det inte är tillräckligt att mäta hur många individer som arbetar utan att man också behöver veta hur mycket de arbetar i genomsnitt.

Fysiskt kapital

Fysiskt kapital såsom verktyg, maskiner, och infrastruktur ökar arbetarnas produktivitet, och är därför en fundamental faktor för långsiktig ekonomisk utveckling. Ett vanligt mått för att mäta relationen mellan mängden kapital och arbetskraftens storlek är *kapitalintensiteten*, definierad som kapitalstocken dividerat med arbetskraftens storlek. För att stocken fysiskt kapital ska öka krävs investeringar. *Investeringar* används därför ofta för att analysera hur ett lands kapital utvecklas genom att mäta den privata sektorns investeringar som andel av BNP.

Humankapital

När nationalekonomer började med att leta bortom arbetskraft, fysiskt kapital och teknologisk nivå i jakten på den ekonomiska utvecklingens drivkrafter, var det främst humankapital som man började studera. Humankapi-

tal har kommit att innefatta alla egenskaper som arbetskraften besitter och skiljer sig från arbetskraftsmåttet just i att det är vad människor bidrar med utöver att ha ”två armar och två ben”. Det kan således inkludera allt ifrån hälsoaspekter till arbetslivserfarenhet. I monetära termer går cirka 35 procent av lönerna till att betala för den ”råa arbetskraften” medan resten hela 65 procent utgår som ersättning för humankapitalet.⁵ Det vanligaste sättet att mäta humankapital är genom det genomsnittliga antalet *år av utbildning* i arbetskraften. Idealt skulle man vilja mäta även personers arbetslivserfarenhet och hur väl personens egenskaper överensstämmer med arbetets kvalifikationskrav. Detta är dock mycket informationskrävande på aggregerad nivå. Endast i mindre och snävt inriktade studier är det i dagsläget möjligt att ta hänsyn till fler dimensioner av humankapitalet än utbildning.

Anledningen till att humankapitalet sägs vara viktigt för den ekonomiska utvecklingen är att mer välutbildade personer med längre arbetslivserfarenhet är duktigare på att klara av sina arbeten. Alla arbeten kan göras olika väl, och därmed blir utbildningsbakgrund och erfarenhet i stor utsträckning avgörande för hur väl man lyckas lösa sina uppgifter.

Det som är extra intressant med humankapital är att det är en storhet som individer bestämmer över. Humankapitalet i ekonomin är på många sätt inget annat än resultatet av de beslut individer har tagit när det gäller att utbilda sig och arbeta. En förutsättning för en hög humankapitalstock blir därför att det måste vara lönsamt att utbilda sig. Med andra ord, lönen man får under sitt resterande liv som högutbildad måste vara så pass mycket högre än lönen man skulle ha fått annars att den täcker utbildningskostnaderna i bred bemärkelse. Det är också viktigt att personer arbetar med det som de är mest kvalificerade för. Om en högskoleingenjör arbetar som ekonomichef kommer ju inte personens kunskaper till sin fulla rätt och det är ett slöseri ur ett samhälleligt perspektiv.

2.1.2 Produktivitet

Ökad produktivitet är den stora drivkraften i långsiktig ekonomisk tillväxt. Medan det finns gränser för hur mycket faktorinsatserna kan öka och hur mycket de kan bidra till produktionen, finns det egentligen inga begränsningar för hur mycket produktiviteten kan öka. Såsom påtalats tidigare, kan produktivitet delas upp på två komponenter, teknologisk nivå och implementeringen av denna kunskap. Drivkrafterna för teknologisk utveckling skiljer sig åt beroende på hur man tänker sig innovationsprocessen. Det finns huvudsakligen två tankeskolor inom nationalekonomi.

⁵ Weil (2005), ss. 168–169.

Den första av dessa har tonvikten på att den teknologiska utvecklingsnivån motsvarar samhällets kumulativa kunskap. Grundtanken är att kunskap, och speciellt teknologiskt kunnande, skiljer sig fundamentalt från andra inputs då kunskapen är sådan att den bara behöver produceras en gång. Sedan kan alla använda den hur mycket som helst, och en persons användande av kunskapen exkluderar inte den andres. Kunskap skiljer sig därmed från flertalet andra varor, såsom kläder, cyklar och andra konsumtionsvaror, som karakteriseras av att de måste produceras ånyo för varje konsument, inte kan användas av flera konsumenter samtidigt i olika syften och dessutom slits av användande.

En uppfinning har således positiva externa effekter på samhällsekonomin, eftersom det inte endast är upptäckaren som kan dra nytta av uppfinningen utan alla. Det finns således anledning för staten att gå in och på olika sätt stödja individer och företag som arbetar med att FoU eftersom nyttan av deras upptäckter är betydligt större än den egna vinst upptäckaren realiserar. Förespråkarna för detta synsätt menar därför att staten bör *subventionera utbildning* samt underlätta spridningen av nya forskningsresultat genom att uppmuntra *forskningsbyar* och liknande ”kluster”.

Den andra tankeskolan fokuserar istället på den teknologiska fronten, det vill säga på vikten av att ha den senaste kunskapen.⁶ Dessa teorier ser i första hand teknologisk utveckling som en process där ny kunskap ersätter gammal. Därför ses den teknologiska nivån inte som summan av tidigare kunskap, utan snarare som den senaste upptäckten. Den kunskapsgenererande processen medför således kreativ förstörelse i bemärkelsen att den förstör värdet av den näst senaste upptäckten. I konkurrensen med andra företag eller länder blir det därmed av essentiell vikt att besitta spjutspetsteknologin eftersom det är den stora konkurrensfördelen. Denna tankeskola betonar vikten av att staten stödjer FoU och speciellt att det finns ett väl *fungerande patentsystem*. Möjligheten för uppfinnare att tillfullo tillgodogöra sig de ekonomiska vinsterna av en uppfinning står och faller med att han/hon kan ta patent på sin uppfinning och att patentet på ett effektivt sätt skyddar uppfinnarens intellektuella upphovsrätt. Ur ett empiriskt perspektiv är det naturligtvis svårt att mäta hur stor den aggregerade kunskapsstocken är och huruvida ett patent är på den ultimata teknologiska fronten eller inte. Däremot går det enkelt att fastställa hur stora *utgifterna för FoU* är samt hur god tillgången på *riskkapital* – kapital som kan investeras i nya och osäkra idéer – är.

⁶ Se Aghion och Howitt (1998) för en teoretisk och empirisk genomgång av denna typ av endogen tillväxtteori.

Den kunskapsgenererande processen är dock endast en aspekt av produktiviteten, den andra består i implementeringen av denna kunskap. I nationalekonomers modellvärld är det perfekt konkurrens på alla marknader, inga snedvridande skatter eller trögheter på annat sätt. I verkligheten finns det många problem som påverkar hur effektivt produktionsfaktorer och teknologi kan användas i produktionen. I mångt och mycket kan de värsta hindren till en effektiv produktion avhjälpas. Staten kan till exempel garantera tillhandahållandet av kollektiva varor såsom infrastruktur i form av hälsovård, vägar och andra transportmöjligheter. Mindre reglerade produktmarknader och en mer flexibel arbetsmarknad kan också underlätta för företag att göra det bästa bruket av sitt fysiska kapital och sina anställda. Det är naturligtvis inte oproblematiskt med mer flexibilitet på arbetsmarknaden eftersom det tenderar att drabba enskilda anställda i form av till exempel en reducerad anställningstrygghet. Mycket av vad som styr implementeringen bestäms ultimt av den institutionella miljön, som studeras i det kommande avsnittet.

2.1.3 Institutionell miljö

Under de senaste decennierna har de nationalekonomiska forskarnas blickar vänts mot grundläggande faktorer för långsiktig utveckling. Medan tidigare teorier utgick ifrån att samhällens fundamentala organisation var densamma i allt väsentligt för ekonomisk utveckling, började man nu att studera i vilken utsträckning skillnader i politiska institutioner, rättsväsende, kultur, geografi, klimat och så vidare, har för ett lands långsiktiga tillväxt. Ett konkret exempel på hur institutionella skillnader spelar en viktig roll är när ett företag står i begrepp att besluta i vilket av två länder en ny fabrik ska förläggas. Utgå för enkelhetens skull från att kostnaden för produktionsfaktorerna som behövs är densamma i båda länder och att det inte heller finns några skillnader i teknologi. Däremot förhåller det sig så att korruptionen är utbredd i land A, så till vida att företaget inser att de skulle behöva muta byråkrater och myndighetspersoner löpande under verksamheten för att få alla nödvändiga licenser och tillstånd. Eftersom detta är en uppenbar kostnad, kommer företaget att lokalisera sin nya produktionsanläggning till det icke-korrupta land B.

Forskning ger vid handen att skillnaden i fundamentala institutioner är en av de viktigaste förklaringar till variationer i ekonomisk utveckling mellan länder. Måtten som används för att mäta institutionella skillnader är dock mycket grova och relaterar oftast mest till historisk-geografiska faktorer, såsom avstånd till ekvatorn och kolonial bakgrund. Bland de mer använda måtten, eftersom det förklarar en så stor andel av skillnader i tillväxt, är kolonisationsdödlichkeit under 1600- och 1700-talet. Den bakomliggande

idén är att i kolonier som hade ett svårtolererat klimat för europeiska kolonisatörer – européer dog helt enkelt i stor utsträckning – blev kolonialstyret mindre inriktat på att bygga upp landet utan istället mer inriktat på plundring. I kolonier med liknande klimat som i Europa, slog sig däremot fler bosättare ner och dessa länder under de kommande seklen haft en mycket mer blomstrande ekonomisk utveckling än länderna med dåligt klimat för européer.⁷

Vad gäller skillnader i institutionell miljö i Europa är denna typ av variabel dock tämligen ointressant. Inte bara för att flertalet europeiska nationalstater har funnits i hundratals år utan också för att övriga ”grova” skillnader i institutioner är ringa. Därmed är det dock inte sagt att institutionerna i Europa är optimala i termer av att vara de mest tillväxtfrämjande. Men de intressanta institutionella skillnaderna ligger på en annan nivå än när man studerar utvecklingsländer. Inom Europa handlar det snarare om smärre konstitutionella olikheter inom ramen för demokratiska system. Forskning har exempelvis visat att huruvida landet har ett proportionellt eller ett majoritetsvalssystem påverkar utformningen av ekonomisk politik.⁸ Potentiellt betydelsefulla skillnader rör reglerna för hur forskare kan tillgodogöra sig upptäckter och vilka incitament de har att realisera dem. Även om ett europeiskt patenteringssystem håller på att växa fram finns det fortfarande mycket att göra för att skydda intellektuella rättigheter och stimulera kommersialiseringen av uppfinningar i Europa. (Mer om detta följer i avsnitt 2.2.2.)

2.2 Vad vet vi idag om tillväxtens drivkrafter?

Alltsedan tillkomsten av modern tillväxtteori har en mängd så kallade *stiliserade fakta* florerat. Dessa förmodas fånga trender och mönster i ekonomisk utveckling.⁹ En omdebatterad fråga har länge varit i vilken utsträckning fattigare länder kommer ikapp de rikare i termer av BNP per capita. Tanken har varit att de rikare ländernas tillväxttakt kommer att successivt avstanna på grund av avtagande marginalavkastning på produktionsfaktorer samtidigt som utvecklingsländers utvecklingstakt är hög eftersom deras investeringar har en hög avkastning. Det råder numera bred enighet om att så inte är fallet. Det finns med andra ord ingen konvergens i BNP per capita i världen.¹⁰ Alltför få av de fattigare länderna uppvisar en så kraftig tillväxt att de kommer ikapp de industrialiserade ländernas inkomstnivåer.

⁷ Se Acemoglu, Robinson och Johnson (2001).

⁸ Se Persson och Tabellini (2003) för en översikt av sambandet mellan ett lands politiska konstitution och dess ekonomiska politik.

⁹ Exempelvis är Kuznet (1973) en klassisk artikel som indikerar sex stiliserade tillväxtmönster.

¹⁰ Se Easterly och Levine (2001) för en genomgång av evidensen.

I stället verkar det som att vissa länder kommer ikapp medan andra halkar efter allt mer.¹¹ Däremot finns det stark evidens för att länder med liknande egenskaper konvergerar mot samma inkomst per capita nivå på lång sikt. Beakta exempelvis gruppen med OECD-länder; skillnaderna mellan dessa länder i BNP per capita har minskat avsevärt de senaste decennierna. Det samma kan sägas om andra homogena grupper av länder.

Ett annat empiriskt faktum är att ekonomisk aktivitet är starkt geografiskt fokuserad – se Easterly and Levine (2001). På vilken nivå man än studerar en karta, vare sig den täcker hela världen, en kontinent, ett land, en region eller en stad tycks det finnas kluster av ekonomisk aktivitet. Företagande och produktion är med andra ord långt ifrån väl spridda över ett geografiskt område. Varför detta är fallet är fortfarande i högsta grad en forskningsfråga, men att det finns positiva externaliteter av att lokalisera ekonomisk verksamhet där det redan tidigare finns sådana aktiviteter verkar vara en viktig förklaring.

I de följande avsnitten presenteras den empiriska evidens som finns för de som – ur ett teoretiskt perspektiv – sägs vara tillväxtens huvudsakliga drivkrafter.

2.2.1 Vilken betydelse har faktorackumulering och produktivitet?

Fram till 1950-talet var fysiskt kapital betraktat som tillväxtens viktigaste drivkraft. Nationalekonomer utgick ifrån att det fanns ett enkelt samband mellan investeringar i fysiskt kapital och ekonomisk tillväxt, som gjorde det tillräckligt att investera en viss summa i fysiskt kapital för att uppnå en viss tillväxttakt.¹² Utgångspunkten för dessa antaganden var att det fanns ett överflöd av arbetskraft, så att det enda som saknades för ihållande tillväxt var fysiskt kapital. Även om vi numera vet att andra typer av produktionsfaktorer också är viktiga för ekonomisk utveckling, kvarstår att investeringar i fysiskt kapital stimulerar den ekonomiska tillväxttakten, om än i avtagande utsträckning.¹³

¹¹ Vid en analys av andelen som halkar efter jämfört med andelen som kommer ikapp är det viktigt att skilja på antalet länder och antalet individer. I termer av länder är det ungefär lika många utvecklingsländer som växer snabbare än den industrialiserade världen som det finns länder som halkar efter. Tittar man istället på individer så är det många fler som kommer ikapp än vad det är som halkar efter. Anledningen till detta är att folkrika länder som Indien och Kina vuxit mycket kraftigt de senaste årtiondena.

¹² Se Easterly (2002) för en detaljerad redogörelse av modellerna bakom denna teori och dess implikationer för ekonomisk politik och mer specifikt biståndsflöden till utvecklingsländer under flera decennier.

¹³ Se Temple (1999) för vidare referenser.

Att även investeringar i humankapital främjar den ekonomiska tillväxten är bortom tvivel – se exempelvis Gemmel (1996), Barro och Lee (1996) och Krueger och Lindahl (2001). Tyvärr är måtten för humankapital som används inom merparten av den empiriska tillväxtlitteraturen ytterst bristfälliga. Det vanligaste måttet är andelen i befolkningen med formell utbildning på olika nivåer (grundskole-, gymnasie- eller universitetsnivå) på grund av att det är praktiskt taget omöjligt att på aggregerad nivå mäta den samlade arbetslivserfarenheten i befolkningen. Eftersom det dessutom är svårt att ta hänsyn till vem som faktiskt går ut en viss utbildning, används i praktiken ofta andelen inskrivna vid på en viss utbildningsnivå istället för de faktiskt utexaminerade. Det finns således mycket kvar att förstå om hur exakt utbildning och erfarenhetsbaserad kunskap påverkar den ekonomiska utvecklingen.

Att ackumulering av fysiskt kapital och humankapital kan betyda mycket för länders tillväxttakt visades av Young (1992; 1995). Han indikerade i dessa uppsatser att de fyra så kallade asiatiska tigrarna, det vill säga Hong Kong, Singapore, Sydkorea och Taiwan, som hade en tillväxttakt på cirka sex procent per år under perioden 1960–1985, hade en massiv faktorackumulering att tacka för sin mirakulösa ekonomiska utveckling. Däremot var ökningen i produktivitet och teknologisk utveckling i det närmaste oväsentlig som förklaring till den fantastiska tillväxten. Det finns mycket som tyder på att den mycket höga tillväxten i Kina de senaste åren har liknande orsaker, liksom även den extraordinära tillväxttakten i Västeuropa efter Andra Världskriget. Det verkar vara ett generellt mönster att länder som gör en mycket stark återhämtning och kommer ikapp länder med högre inkomster, gör så främst med hjälp av en massiv faktorackumulering.

När det kommer till att empiriskt mäta hur teknologisk utveckling påverkar den ekonomiska tillväxten är det svårt att uppskatta hur mycket Forskning och Utveckling (FoU) påverkar den samhällseliga produktiviteten. Däremot har det sedan länge varit känt att den privata avkastningen på investeringar i FoU är mycket hög och mycket tyder på att även den samhällseliga avkastningen på denna typ av investeringar är hög.¹⁴ Dock har forskare, som Jones (1995a,b), påpekat att investeringarna i FoU har ökat mer under efterkrigstiden än vad tillväxttakten har gjort. Detta är i strid med teorierna som lyfter fram innovationer som tillväxtens huvudsakliga drivkrafter. Som vi ska se i nästa avsnitt, kan detta egentligen vara en fråga om mätproblem snarare än en paradox.

¹⁴ Se Temple (1999) för mer detaljer.

En vanlig metod för att mäta hur viktiga olika delar av produktionsprocessen är för tillväxten, består i att ange hur stora andelar av den totala ekonomiska tillväxten dessa kan förklara. Eftersom svårigheterna att mäta produktivitet är betydande på grund av dess mångdimensionalitet, brukar allt som inte kan förklaras av fysiskt kapital och humankapital (inklusive arbetskraften) hänföras till total faktorproduktivitet (TFP). Tabell 3 – vars innehåll är hämtat ur Easterly and Levine (2001) – visar hur stor andel av tillväxten i BNP i ett antal länder under perioden 1960–1990 som förklaras av ökningar i respektive kapital, arbete och TFP.

Tabell 3 Andelen av BNP-tillväxten (i procent) som förklaras av kapital, arbete och TFP

Land	Andel som förklaras av			
	BNP tillväxt	kapital	arbete	TFP
Frankrike	3.50	58	1	41
Hongkong*	7.30	42	28	30
Italien	4.10	49	3	48
Korea*	10.32	46	42	12
Taiwan*	9.10	40	40	20
USA	3.10	45	42	13

* Avser perioden 1966–1990.

Källa: Easterly och Levine (2001).

Även om det finns stora variationer mellan länderna, är det tydligt att tillväxten i mer mogna ekonomier, såsom de europeiska, nästan till hälften förklaras av ökningar i total faktorproduktivitet. Eftersom TFP i dessa beräkningar inte är annat än en restpost, betyder detta i praktiken att vi inte vet vad som förklarar upp till hälften av tillväxten i många europeiska länder. Detta är naturligtvis bekymmersamt i ett läge där regeringar vill vidta åtgärder för att öka tillväxttakten att vi inte känner till mer än hälften av dess drivkrafter.

Än mer paradoxalt kan det tyckas bli när vi observerar att faktorackumuleringen sker relativt jämt över tiden, det vill säga att variationen i investeringar i fysiskt kapital och utbildning är ganska begränsad, medan variationen i BNP:s tillväxttakt är betydligt större. Dessutom är samvariationen mellan BNP-tillväxt och faktorackumulering liten. En del av förklaringen är vad som nämndes i 1.1, nämligen att den årliga tillväxttakten i BNP fluktuerar betydligt mer än den långsiktiga tillväxttakten eftersom den påverkas av faktorer som på sikt inte har någon inverkan på den ekonomiska

utvecklingen. Den andra anledningen står rimligtvis att finna i variationer i TFP – vad den nu egentligen består av.

Kan skillnader i faktorackumulation och total faktorproduktivitet förklara skillnaderna i inkomstnivå mellan Europa och USA? Det korta svaret är JA och har att göra med arbetskraften. Enligt Sapir (2003) beror den 30 procentiga skillnaden i BNP per capita nivå mellan USA och EU15 år 2000 på tre faktorer. Till en tredjedel är Europas produktion per arbetad timme (den så kallad arbetsproduktiviteten) lägre än USA:s; till en tredjedel beror den på färre arbetade timmar i Europa; och den resterande tredjedelen tillskrivs en lägre sysselsättningsgrad i Europa. Enligt Tabellini och Wyplosz (2005) står huvuddelen av förklaringen att finna i att färre i arbetskraften arbetar i Europa, på grund av bland annat högre ungdomsarbetslöshet och lägre genomsnittligt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor. Även om man kan tvista om den kvantitativa betydelsen av respektive förklaring, kvarstår att den europeiska arbetsmarknaden är central i att förklara skillnader i tillväxtnivå mellan Europa och USA.

2.2.2 Hur viktiga är institutioner för länders ekonomiska tillväxt?

Att studera institutioners roll för den ekonomiska utveckling har en lång tradition inom nationalekonomi, som till och med belönades med ett Nobelpris 1992 när Robert Fogel och Douglass North delade på Riksbankens pris instiftat till Alfred Nobels minne.¹⁵ Kanske var det startskottet till den stora mängd empirisk forskning som följde under nittiotalet. En rad artiklar har under det senaste decenniet kommit att visa vilken enorm betydelse grundläggande rättssystem och demokratiska institutioner har för ett lands långsiktiga tillväxt – se exempelvis Acemoglu och Robinson (2000) och Engerman och Sokoloff (2001). Det har dock tills alldeles nyligen funnits en osäkerhet om grundläggande institutioner verkligen är viktigare än geografiska aspekter och handel. Forskning har nu visat att institutioner dock är viktigare än omfattningen av handel och geografiska egenskaper för ett lands ekonomiska utveckling (Rodrik, Subramanian och Trebbi, 2004).

Även om skillnader i grundläggande institutioner (som demokrati och ett väl fungerande rättssystem) kan förklara skillnader i ekonomisk utveckling i världen så är skillnaderna i dessa dimensioner mycket små mellan EU-länderna och USA. Detta betyder dock inte att institutionella förklaringar

¹⁵ Douglass Norths bok från 1993 utgör en god introduktion till den institutionella skolans tankevärld.

inte har någon roll att spela i en europeisk kontext. Ett annat perspektiv på institutioner är nämligen att de kan betraktas som den ackumulerade mängden lagar, regler, förordningar, och på sikt också normer och uppfattningar, som över tid blir resultatet av den ekonomiska politik som förs.¹⁶ Även om det således kan tyckas att europeiska länder delar grundläggande demokratiska institutioner, uppvisar de en stor variation när det gäller ekonomisk politik. Frågan är då om ekonomisk politik, främst makroekonomisk och handelspolitik, påverkar den ekonomiska tillväxten i sig. Att föra en restriktiv penningpolitik i syfte att dämpa inflationen har exempelvis funnits vara positivt för tillväxten (Easterly och Levine, 2001). En viktig fråga att ställa sig är dock om ekonomisk politik påverkar tillväxten när hänsyn tas till skillnader i grundläggande institutioner? Kan det med andra ord förhålla sig så att vissa institutioner borgar för en viss typ av ekonomisk politik, och att det därför att skillnaderna i institutioner snarare än i ekonomisk politik som driver tillväxten?

Den senaste forskningen tyder på att detta är fallet. Skillnader i politiska institutioner, såsom huruvida en demokrati har ett proportionellt eller ett majoritetsvals system, som vid första anblick kan tyckas vara marginella, har visat sig leda till signifikanta skillnader i vilken ekonomisk politik länder för (Persson och Tabellini, 2004). Bortom konstitutionella skillnader mellan länder, har det visat sig att när väl grundläggande institutionella skillnader beaktas har ekonomisk politik ytterst liten inverkan på tillväxt – se Easterly (2004) för en översikt av den nya litteraturen. Förklaringen till tidigare resultat var att ekonomisk politik kom att approximera institutionella skillnader mellan länder eftersom institutioner inte beaktades i dessa studier. Länder med hyperinflation uppvisade en låg tillväxttakt, men hyperinflationen var resultatet av ett visst institutionellt ramverk snarare än en självständig orsak till den negativa utvecklingen.

Betyder detta att alla skillnader i ekonomisk politik och mer kortsiktiga institutionella arrangemang mellan länder är oväsentliga i att förklara variationer i ekonomisk tillväxt? Nej. Anledningen är att forskningen endast fokuserat på betydelsen av makroekonomisk politik och handelspolitik, inte på exempelvis patentregler och institutionella incitament till FoU. De senare borde ha stor betydelse för ett lands tillväxtpotential givet den centrala plats som innovationer och teknologisk utveckling tros ha för långsiktig utveckling.

¹⁶ En sådan definition av vad institutioner är ligger närmare Norths breda definition av institutioner som "ett samhälles spelregler".

I dagsläget investerar EU i princip en nästan lika stor andel av BNP i FoU som USA – EU investerar två procent, medan USA investerar två och en halv procent (Aghion och Howitt, 2005). Men det finns stora skillnader mellan EU och USA i termer av hur många patent och innovationer som faktiskt kommersialiseras och får en reell ekonomisk betydelse (Roine, 2004). Vad kan detta bero på? Förmodligen ligger svaret i de incitament som forskare och universitet har att kommersialisera sina upptäckter och se till att de kommer till praktisk användning. Sedan början av 1980-talet har universiteten i USA en option på att ta över ägandet av uppfinningar från dem som finansierar forskningen. Det gör det möjligt för universiteten både att tjäna pengar på royalty- och licensieringsintäkter, men också att få riktade bidrag för mer forskning från staten som belöning för framgångsrik kommersialisering av tidigare forskning.¹⁷ I Europa saknas liknande strukturella incitament, vilket leder till att det är svårt att överkomma den inbyggda konflikt som finns för en forskare att ägna sig åt nya upptäckter och ägna tid åt att kommersialisera en redan gjord upptäckt.

Ett ytterligare steg i processen från vetenskaplig upptäckt till ekonomisk tillväxt är att när en uppfinning väl kommersialiserats, det vill säga har funnit en praktisk tillämpning, så måste det finnas företag som är villiga att satsa på den nya produkten/metoden. Forskning visar att innovation i termer av att ny teknologi implementeras inom en bransch och etableringen av nya marknadsledande företag är starkt korrelerade (Fogel, Morck och Yeung, 2005). Således är det fundamentalt att marknader är konkurrensutsatta för att möjliggöra etablerandet av nya företag. Statistiken talar här sitt tydliga språk: i USA är tolv procent, att jämföra med fyra procent i Europa, av de största företagen (i termer av marknadskapitalisering) på varumarknaderna (Aghion och Howitt, 2005). Nicoletti och Scarpetta (2003) har visat att de högre etableringskostnaderna som finns för företag att komma in på den europeiska marknaden och den påföljande lägre omsättningen av företag är en viktig del i förklaringen till Europas sviktande tillväxt i förhållande till den amerikanska. Det finns därmed anledning att se över de institutionella ramverk som reglerar de europeiska varumarknaderna och som i praktiken hindrar den effektiva konkurrens mellan företagen som stimulerar både tillväxten och gynnar konsumenterna.¹⁸

¹⁷ Se till exempel Henderson, Jaffe och Trajtenberg (1998) eller Jensen och Thursby (2002) för mer detaljer om det amerikanska fallet, och Roine (2004) för en jämförelse med den svenska situationen.

¹⁸ Se Nicoletti och Scarpetta (2003) för de mäter skillnader i graden av konkurrensutsatta marknader mellan länder.

2.3 Inkomstfördelning, miljö, demografi och handel

EU:s tillväxtstrategi, Lissabonstrategin, innehåller förutom en tillväxtmålsättning, även en målsättning om social sammanhållning och om ett hållbart samhälle. Därför tar vi här upp hur dessa två mål förhåller sig till målet om tillväxt. Är det så att de olika målen stor i motsats till eller förstärker de varandra, eller är de orelaterade till varandra?

I de officiella dokument som beskriver varför Lissabonstrategin behövs är en vanlig förklaring att tillväxt är extra viktigt nu på grund av att den europeiska befolkningen åldras, vilket medför ökade kostnader för pensioner och sjukvård och minskade skatteintäkter. Vidare nämns globaliseringen, med ökad handel med länder som Kina och Indien, ofta som ett skäl till att EU behöver öka sin ekonomiska tillväxt. Vi tar därför upp relationen mellan tillväxt och demografi samt mellan tillväxt och handel i två avsnitt nedan.

2.3.1 Inkomstfördelning och tillväxt

Alltsedan 1800-talet har debatten om relationen mellan inkomstfördelning och tillväxt varit het bland nationalekonomer och politiker ytterst på grund av två anledningar.

Den första har att göra med att i representativa demokratier bestämmer väljarna genom sitt val av politiker vilken omfördelningspolitik som ska föras. Redan innan införandet av den allmänna rösträtten fanns därför farhågor att när även de fattigare i befolkningen skulle få rösträtt så skulle de stödja en radikal omfördelning över skattsedeln av resurser från de rika till sig själva. Oron var att detta skulle innebära att produktivt kapital (i de välbärgades händer) skulle gå till allmän konsumtion, och att investeringsgraden i ekonomin därmed skulle bli lägre, vilket i sin tur skulle skada tillväxten.¹⁹ Ett annat scenario utgår från att den fattigare delen av befolkningen saknar ekonomiska möjligheter att utbilda sig, och att ett mer generöst omfördelningssystem därför skulle gynna den ekonomiska utvecklingen eftersom andelen utbildade i landet skulle öka. Huruvida en jämnare inkomstfördelning skadar eller gynnar tillväxten är i slutändan en empirisk fråga.

Den andra stora frågan för diskussion har varit om tillväxt verkligen gynnar de fattiga eller om den endast kommer de rika till del? Eller med andra ord, är ekonomisk tillväxt en förutsättning för att utrota fattigdom? Att detta är fallet råder det numera ingen tvekan om, och det är intuitivt lätt att

¹⁹ Denna mekanism har fångats i exempelvis Persson och Tabellini (1994) och Alesina och Rodrik (1994).

förstå att om kakan som ska delas blir större finns det också mer att dela på utan att försämra för någon, medan om kakan inte växer är det svårare att permanent utrota fattigdom.²⁰

För den europeiska kontexten är den första debatten om hur den initiala inkomstfördelning och omfattningen av omfördelning påverkar den ekonomiska utvecklingen den mest intressanta. Forskning har visat att en mer ojämn initial inkomstfördelning hämmar tillväxten när skillnader mellan länder studeras (World Bank, 2000; Deininger och Squire, 1998; och Bourguignon, 2003). Däremot är det inte lika enkelt att belägga hur tillväxten påverkas av förändringar i inkomstfördelningen genom exempelvis ökad omfördelning över skattsedeln. Preliminär evidens indikerar att omfördelning skadar den ekonomiska tillväxten på kort sikt, men frågan är knepig ur ett empiriskt perspektiv på grund av bristfällig data och metodologiska problem – se exempelvis Forbes, 2000 eller Banerjee och Duflo, 2003.

2.3.2 Miljö och tillväxt

Sambandet mellan miljö och ekonomisk utveckling är både komplicerat och föga utforskat. Komplexiteten följer av att miljö och ekonomi interagerar i en rad dimensioner. Tillgängliga naturtillgångar kan ses som den borte gränsen för ekonomins produktionsmöjligheter. Frågor av typen ”Vad kommer att hända när oljan tar slut?” har präglat samhällen i alla tider. I och med den alltmer avancerade teknologiska utvecklingen har dessa naturliga gränser i någon utsträckning suddats ut av alla artificiella substitut som numera finns att tillgå. I en industrialiserad värld har naturen också kommit att bli mottagaren av biprodukter av produktionen i form av utsläpp och avfall. Nya frågor om miljöns kapacitet att hantera dessa negativa externaliteter av moderna produktionsprocesser ställs på sin spets i och med indikationer på att externaliteterna permanent förändrar miljön. Kommer människors utsläpp av växthusgaser att på sikt leda till att Jorden blir obebodlig? Eller kommer den ovarsamma förbrukningen av vatten och den allt sämre vattenkvaliteten att öka kostnaderna både för dricksvatten som för produktionen? Kanske kommer människans negativa påverkan på sin miljö att bli så allvarlig att de faktiska produktionskostnaderna skjuter i höjden och produktionsmöjligheterna begränsas av den allt mer skadade naturliga miljön?

Det råder konsensus om ett samband mellan miljö och tillväxt, nämligen den så kallade *ekologiska Kuznetskurvan*, som illustrerar sambandet mellan

²⁰ Se till exempel Fischer (2003) för en översikt av evidensen kring sambandet mellan fattigdomsbekämpandet och ekonomisk utveckling.

ekonomisk utveckling och utsläpp. I det initiala skedet av en industrialiseringsprocess förvärras miljön i städer på grund av ökade utsläpp från nyetablerade produktionsanläggningar. I fullt industrialiserade länder förbättras återigen miljön genom att utsläppen minskar (Brock och Taylor, 2004).

Det finns en rad teoretiska modeller som fångar olika dimensioner av relationen mellan miljö och tillväxt – se exempelvis Dasgupta och Mäler (2003), Stokey (1998) och Brock och Taylor (2003). Problemet är dock bristfällig data. Det finns helt enkelt för lite information om relevanta miljöindikatorer, och mycket av det som finns håller för dålig kvalitet, för att man ska kunna göra seriösa empiriska analyser.

2.3.3 Demografi och tillväxt

Även om den demografiska utvecklingen historiskt sett har varit ett orosmoment för den ekonomiska utvecklingen i Europa, har befolkningsaspekter lyst med sin frånvaro i den moderna tillväxtdebatten fram till 1990-talet.²¹ Vad som fört upp demografiska frågor på den europeiska tillväxtagendan är inte en alltför kraftig befolkningstillväxt, utan motsatsen, det vill säga hotet om inte bara ett krympande befolkningsunderlag utan också en åldrande befolkning.

Varför skulle en åldrande befolkning vara ett problem för den europeiska tillväxten? Anledningen är att den demografiska situationen i Europa är sådan att en åldrande befolkningen i praktiken innebär en minskande andel av befolkningen i arbetsför ålder. Det medför att ekonomins grundval, mängden arbetskraft, minskar och därmed minskar både produktionskapaciteten och skatteintäkterna från inkomstbeskattning, som är en av de stora statliga intäktskällorna. I den mån som pensioner och hälsovård är offentliga finansierade innebär en åldrande befolkning även ökande statliga utgifter.²² En undersökning visar att många europeer inte tror att deras välfärdssystem kommer att klara av att hantera kostnaderna av en åldrande befolkning, och därför förväntar sig en kollaps av välfärdssystemen.²³

Galasso och Profeta (2004) har simulerat olika scenarier för flera europeiska länder utifrån den genomsnittliga pensionsålder som kommer att råda.

²¹ Den klassiska referensen är Thomas Malthus (1798) som förutspådde att befolkningen i England skulle svälta ihjäl om den fortsatte att växa i samma takt som tidigare. Vad han inte kunde veta var att inom femtio år från publiceringen av hans verk skulle den industriella revolutionen komma att revolutionera produktionsmöjligheterna.

²² Se OECD (2004) för en prognos av hur sjukvårdsutgifterna för de äldre kommer att utvecklas fram till 2050.

²³ Invånare i Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland intervjuades i undersökningen av Boeri, Börsch-Supan och Tabellini (2001).

De visar att försörjningsbördan, det vill säga andelen av lönen som en arbetande person måste avstå ifrån för att finansiera de äldres pensioner, kommer att fördubblas i flertalet länder om inte den genomsnittliga åldern för pensionering ökar väsentligt. Samtidigt argumenterar författarna för att det finns anledning att tro att den ökande andelen äldre i befolkningen kommer att aktivt använda sin allt större politiska betydelse för att föra till makten politiker som implementerar en "äldre-vänlig" politik med högre pensioner och bättre hälsovård för äldre. Sammantaget kommer det inte att bli enkelt att få en politisk majoritet för vad som kommer att vara nödvändiga reformer för att försäkra sig om att den arbetande generationens inkomster inte i alltför stor utsträckning finansierar utgifter för en äldre generation. Risken är annars stor för att mängden investeringar i fysiskt kapital, humankapital och FoU kommer att bli för små för att säkra en kontinuerlig ekonomisk tillväxt.

Vilka åtgärder kan då vidtas för att mildra effekterna av den demografiska utvecklingen? En första möjlighet skulle kanske vara att öka den genomsnittliga nativiteten i Europa. Även om detta får önskade effekter kommer dock dessa för sent då finansieringsproblemen associerade med en åldrande befolkning börjar redan 2010. Det tar med andra ord för lång tid innan en ökning av andelen nyfödda påverkar befolkningsandelen i arbetsför ålder. En annan åtgärd är att bättre utnyttja den befintliga arbetskraften; i delar av Europa (om än inte i Sverige) är exempelvis förvärvsfrekvensen bland kvinnor avsevärt lägre än bland män. Ett annat sätt att åstadkomma en föryngring av befolkningen är genom att öka invandringen till Europa. Om en ökad invandring ska ha de mest gynnsamma effekterna på den demografiska och ekonomiska utvecklingen, måste dock de som invandrar helst vara unga och högtutbildade.²⁴ Detta skulle med andra ord innebära en radikal förändring av reglerna kring invandring för länder såsom Sverige där ens rätt till medborgarskap hitintills inte varit förknippad med ens inkomstmöjligheter.

2.3.4 Handel och tillväxt

I traditionell nationalekonomisk handelsteori uppstår handel om två parter har komparativa fördelar i produktionen av olika varor. Handel gör då att bägge parter får det bättre. Ur detta perspektiv är handel alltid fördelaktig, givet att den uppstår. I modern handelsteori beaktas en rad faktorer såsom transportkostnader och huruvida man handlar med intermediära varor eller slutprodukter. Därmed kan man studera helt nya aspekter såsom exempel-

²⁴ Storesletten (2000) analyserar hur invandringen skulle behöva se ut om den ska lösa de finanspolitiska problemen associerade med en åldrande befolkning.

vis var det är optimalt att lokalisera ett företag (för att det med vinst ska kunna bedriva produktion och handel) och vilka fördelningseffekter mellan länder som handel medför.²⁵

Handel mellan länder är en viktig fråga i den europeiska debatten av huvudsakligen två skäl. Det första skälet är att införseln av den inre marknaden 1992 har lett till att handeln inom EU ökade med 40 procent mellan 1992 och 2002. Det andra skälet är den pågående globaliseringsprocessen, som över hela världen har gett upphov till en intensiv debatt om huruvida ökad handel leder till ekonomisk utveckling. Den europeiska debatten har i stor utsträckning kommit att handla om i vilken utsträckning den ökade globaliseringen kommer att leda till en utflyttning av arbetstillfällen från EU till länder med lägre lönekostnader.²⁶

Den intensiva debatten och den allt större ekonomiska betydelsen av globalisering har lett till att många nationalekonomer under det senaste decenniet har ägnat sig åt att analysera sambandet mellan handel och tillväxt.²⁷ Redan 1995 kom den första stora studien som visade på ett entydigt positivt samband mellan tillväxt och handel.²⁸ Länder som alltid idkade frihandel visade sig i denna studie i genomsnitt ha en sju gånger högre BNP per capita än länder med ingen handel under samma period.

Det som fortfarande var en öppen fråga var huruvida handel orsakade tillväxt eller om det positiva sambandet var resultatet av någon tredje faktor, såsom exempelvis goda institutioner. För att studera kausalitetssambandet, gjorde Frankel och Romer (1999) ett nytt test. De utnyttjade det faktum att handel i stor utsträckning bestäms av geografin, såsom avståndet mellan två länder, deras befolkningstäthet och så vidare. De använde dessa geografiska storheter för att approximera handelsflöden. Eftersom geografiska faktorer är konstanta över tiden och inte påverkas av ekonomisk utveckling, fick de på det sättet ett indirekt mått på handel som inte kunde orsakas av tidigare förd ekonomisk politik eller landets industrialisering. Frankel och Romer (1999) fann att en ökning av handelsvolymen med en procentenhet av BNP, ökar BNP per capita med mellan en halv till två pro-

²⁵ Se Bhagwati (2001) för en uppdaterad genomgång av handelsteori och tillväxt.

²⁶ Se HM Treasury (2005) för en mer utförlig diskussion om hur handelsvolymerna har ökat i och med införseln av den gemensamma marknaden och om hur EU-debatten om globalisering. Se Ekholm (2003) för en studie av hur östutvidgningen har påverkat och kan förväntas påverka näringslivsstrukturen i Europa.

²⁷ Handelns positiva effekter för ekonomisk utveckling har förstås varit i fokus inom nationalekonomisk forskning längre än så. Redan Adam Smith (1776) och kanske framförallt David Ricardo (1817) poängterade just hur specialisering och handel kunde skapa mervärde för alla inblandade.

²⁸ Se Sachs och Warner (1995) för mer detaljer om metodologi och resultat.

cent. De finner med andra ord att handel (kausalt) orsakar BNP per capita nivån.

Senare studier, som även analyserar den ekonomiska utvecklingen när länder förändrar sin handelspolitik, finner generellt ett positivt samband mellan handel och tillväxt.²⁹

2.4 Sammanfattning av kapitel 2

Nationalekonomisk tillväxtteori lyfter fram vikten av investeringar i fysiskt kapital, humankapital och den teknologiska nivån för långsiktig ekonomisk utveckling. Den senaste forskningen indikerar att även institutioner spelar en viktig roll i länders inkomstutveckling. På en empirisk nivå finns det förvisso stöd för att investeringar i fysiskt kapital och humankapital gynnar tillväxten, men framför allt visar forskningen att det finns en stor del av variationen i tillväxttakt som inte kan förklaras med gängse mätbara produktionsfaktorer. Denna restpost i tillväxttakten tillskrivs vanligen den svårämbärliga produktivitetsutvecklingen. Frågan är hur mycket av denna oförklarade del av variationen i tillväxttakter som ska hänföras till teknologisk kunskapsutveckling respektive till exempelvis institutionell kvalitet (som också är svår att mäta).

I den sista delen av kapitlet behandlas frågan om hur tillväxt förhåller sig till inkomstfördelning, miljö, demografi och handel. Alla dessa faktorer är i någon utsträckning viktiga för tillväxten, men exakt på vilket sätt och vad som är det kausala sambandet, är komplicerat. Speciellt inom miljöområdet behövs mer forskning för att kunna dra några som helst slutsatser.

²⁹ Se exempelvis Frankel och Cavallo (2004) och Wacziarg och Horn Welch (2003).

3 DEN EUROPEISKA TILLVÄXTDEBATTEN

Detta avsnitt beskriver den europeiska tillväxtdebatten. Avsnittet börjar med en historisk tillbakablick på EU:s tillväxtpolitik. Därefter behandlas fem av de mest betydelsefulla bidragen i tillväxtdebatten från senare tid.

3.1 EU:s tillväxtpolitik efter 1993

Tillväxtfrågor tog ett stort steg uppåt på EU:s dagordning under 1993 då EU-kommissionens ordförande Jacques Delors lanserade en så kallad vitbok innehållande förslag som syftade till att öka sysselsättningen och stärka EU:s konkurrenskraft. Även innan 1993 fanns förstas tillväxtfrågor ibland på EU:s dagordning. Hela det inre marknadsprojektet syftade till att öka produktiviteten i ekonomin. EU:s ramprogram för forskning hade som ett explicit syfte att stärka det europeiska näringslivets konkurrenskraft. I samband med införandet av den inre marknaden fanns under åttiotalet en diskussion om att den inre marknaden skulle kompletteras med vad som kallades en *social dimension*. Även miljöfrågor dök ibland upp i diskussionen på högsta EU-nivå. Det går alltså att hitta spår från alla delarna av EU:s nuvarande tillväxtstrategi även från tiden före 1993.

Alla stora beslut inom EU behandlas på EU:s stats- och regeringscheferers toppmöten, det vill säga Europeiska Rådet. De skriftliga så kallade *slutsatser* som stats- och regeringscheferna antar vid toppmötena tar upp frågor som diskuterats och beslut som har tagits. Slutsatserna från Europeiska Rådet finns publicerade bland annat Internet. Det är tydligt att tillväxtfrågorna tog ett stort kliv uppåt 1993. De föll ned från diskussionerna på toppmötesnivå 1995 och 1996, men återkom 1997. Då hade arbetet med förslagen i Delors vitbok bland annat utmynnat i sysselsättningsstrategin, den så kallade Luxemburgprocessen som antogs 1997. Denna process innebär att medlemsstaterna tar fram gemensamma mål och riktlinjer för sysselsättningspolitiken. De tar också fram årliga nationella handlingsplaner. En liknande process, Cardiffprocessen, som ska befrämja reformer för ökad konkurrens på produkt- och kapitalmarknaden, startades 1998.

De närmast följande åren fortsatte tillväxt- och sysselsättningsfrågor att spela en framträdande roll i EU-debatten på toppmötesnivå. Trots att EU har många andra stora frågor som östutvidgningen och konstitutionsprojektet på sitt bord, har tillväxtfrågorna hela tiden haft en mycket framskjuten plats.

Nästa stora steg för EU:s tillväxtpolitik var antagandet av Lissabonstrategin år 2000. Målsättningen som antogs var att "EU ska bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möj-

lighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”. Man kan i målformuleringen se att både tillväxt och sociala målsättningar är högt prioriterade. Man ser också att ett medel för att uppnå målen ska vara att i högre utsträckning övergå till en kunskapsekonomi. Det framgår också av toppmöteslutsatserna att framför allt den nya IT-teknologin betonas som ett medel att nå ”kunskapssamhället”. För att åstadkomma detta ska man använda den öppna samordningsmetoden på en rad områden, såsom utbildning och forskning. Metoden går ut på att man ska ta fram mål, så kallade indikatorer (även kallade strukturindikatorer), och utvärdera medlemsstaterna mot dessa mål. Det går därför numera i olika sammanställningar att se hur till exempel Sverige klarar sig jämfört med andra EU-länder på olika områden. Detta ska ge två effekter. Dels kan länderna lära sig av varandra genom att ta efter goda exempel. Dels fokuserar EU på de mål som har satts upp. Varje år ska ett vårtoppmöte ägnas åt uppföljning av Lissabonstrategin, och så har också skett. Vid vårtoppmötena uppmanar EU:s stats- och regeringschefer medlemsstaterna till olika ekonomisk-politiska åtgärder. Exempel på sådana åtgärder kan vara att arbeta för höjd faktisk pensionsålder eller att skattesänkningar för låg- och medelinkomsttagare ska prioriteras när skattesänkningar genomförs.

År 2001 kompletterades de ekonomiska och sociala målsättningarna med en miljömålsättning om hållbarhet. Sedan dess finns därför även miljöindikatorer med på bland EU:s indikatorer och dessa redovisas på de vårtoppmöten där Lissabonstrategin behandlas.

Lissabonstrategin antogs år 2000 och hade målsättningen att EU skulle vara den världsledande regionen 2010. År 2005 var det dags för halvtidsoversyn av strategin. En arbetsgrupp ledd av Nederländernas förre premiärminister Wim Kok tog i slutet av 2004 fram en rapport med förslag hur Lissabonstrategin skulle reformeras. Vårtoppmötet beslutade att minska antalet indikatorer för att göra processen mer överskådlig. Det skulle då bli tydligare vilka medlemsstater som lyckades respektive misslyckades på olika områden. Dessutom skulle varje land ta fram ett årligt nationellt reformprogram för Lissabonstrategin som skulle diskuteras i de nationella parlamenten. Arbetet med Cardiffprocessen och sysselsättningsstrategin skulle samordnas mer med arbetet med de öppna samordningsförfaranden som påbörjades efter antagandet av Lissabonstrategin och de nationella programmen i dessa processer ska fortsättningsvis ingå i de nationella reformprogrammen inom ramen för Lissabonstrategin. Vidare ska arbetet med Lissabonstrategin nu ske i treårscykler där EU antar riktlinjer för de närmaste tre åren. Varje år ska medlemsstaterna rapportera om sitt arbete

med Lissabonstrategin till EU-kommissionen. Kommissionen ska sedan avge en rapport till stats- och regeringscheferna i Europeiska Rådet. EU-kommissionen hade innan vårtoppmötet 2005 föreslagit att Lissabonstrategin skulle koncentreras till tillväxtmålsättningarna, men beslutet blev att alla tre målsättningar, det vill säga de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen, skulle bibehållas.

3.2 Sapir-rapporten

Sapir-rapporten skrevs av en så kallad högnivå grupp av akademiker och presenterades i juli 2003.³⁰ Gruppen leddes av André Sapir, då verksam både vid Université Libre de Bruxelles och som Policy Advisor åt EU-kommissionen. Rapporten behandlar EU:s politik för tillväxt och sammanhållning, men berör inte den miljöpolitiska delen av Lissabonstrategin. Gruppen ger enbart policyrekommendationer för EU, inte för medlemsstaterna. Även om högnivågruppen anser att medlemsstaternas politik är minst lika viktig i detta sammanhang kan den inte ge rekommendationer för alla enskilda medlemsstater.

Sapir-rapporten har en klar uppfattning om orsakerna till den relativt låga tillväxten inom EU. Enligt gruppen är den ett resultat av bristande förmåga hos den europeiska ekonomin att anpassa sig till kunskapssamhället och att genomföra de förändringar som krävs för att kunna utnyttja den nya tekniken. Den bristande anpassningsförmågan i ekonomin gör också, enligt rapporten, att de europeiska ekonomierna har svårt att genomföra de förändringar som behövs för att anpassa sig till globaliseringen. Med globalisering avses här att ett antal länder med komparativa fördelar inom relativt lågteknologisk industri har börjat handla på världsmarknaden. Detta leder till att den efterfrågan och den konkurrens som europeiska företag möter ändrar sig. Vissa branscher kommer att möta hårdare konkurrens, medan andra branscher möter ökad efterfrågan. Detta leder enligt Sapir-gruppen till ett ökat behov av att kunna ställa om produktionen till de branscher där Europa möter en ökad efterfrågan. Till dessa problem kommer den ofördelaktiga demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning de närmaste årtiondena.

3.2.1 Policyreformer

Gruppen bakom Sapir-rapporten anser att den ekonomiska politiken bör inriktas mot större flexibilitet på arbetsmarknaden, mindre vertikalt integrerade företag, att företag i större utsträckning ska finansieras via finans-

³⁰ I Sapir-gruppen ingick Andre Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, Jose Vinals och Helen Wallace.

marknaden, ökad forskning och utveckling och satsningar på högre utbildning. Allt detta med syftet att den europeiska ekonomin ska kunna anpassa sig till de nya ekonomiska förutsättningarna.

Bland förslagen för att öka innovationerna märks ökat skydd för intellektuella äganderätter, satsningar på FoU, utbildning och forskning samt god tillgång till riskkapital. Istället för att öronmärka pengar till olika utvecklingsprojekt förslås att företag som satsar på FoU ska få generösa skatteavdrag. Detta är administrativt enklare och gör att urvalsprocessen mindre känslig för lobbying. Vidare förespråkas hårdare konkurrens, särskilt i form av lägre inträdeshinder för nya företag. Förutom att sänka priserna kan ökad konkurrens göra att nya produkter nå konsumenterna snabbare.

Förutom ökade forskningsanslag förespråkar Sapir-rapporten att metoderna för att identifiera god forskning ska förbättras. I USA, men även i Storbritannien och Norden, fördelas forskningsmedel i mycket hög utsträckning genom att andra forskare utvärderar olika föreslagna forskningsprojekt, så kallad "peer review". Detta leder till högre kvalitet på forskningen. Forskningsfinansieringen bör finansieras både av EU och medlemsstaterna.

Anställningsskydd, som till exempel LAS, ger ökad trygghet åt arbetskraft, särskilt arbetskraft som har arbetat en längre tid inom ett företag. Detta gör att arbetstagare för att uppnå denna trygghet gärna arbetar länge på ett företag. Man förlorar mycket trygghet om man under ett sådant regelsystem slutar sin anställning på ett gammalt företag och börjar på ett nystartat företag med osäkra framtidsutsikter. Det gör att personer med en fast anställning blir mer obenägna att byta arbetsgivare. Vi står därför inför en avvägning mellan trygghet och goda möjligheter för expanderande företag att anställa kompetent arbetskraft. Enligt Sapir-gruppen är det viktigare nu än tidigare att ge goda förutsättningar för expanderande företag att hitta arbetskraft, eftersom de tror att ny teknik och globalisering kommer att leda till snabbare förändringar i efterfrågan på olika företags varor.

Sapir-gruppen förespråkar lägre statsutgifter för att kunna sänka skatterna på arbete, vilka de anser vara tillväxthämmande. Samtidigt vill gruppen öka satsningar på bland annat forskning och infrastruktur. Exakt vilka utgifter som bör sänkas diskuteras inte, förutom att jordbrukssubventionerna bör avvecklas och att välfärdssystemen bör kunna effektiviseras.

EU:s så kallade strukturpolitik inriktas idag i första hand mot relativt fattiga regioner inom de gamla medlemsstaterna. Detta eftersom den nuvarande strukturpolitiken, för perioden 2000 – 2006, antogs innan östutvidgningen. En ny långtidsbudget kommer att gälla från och med 2007. Inriktningen på den framtida strukturpolitiken diskuteras därför intensivt för när-

varande. Fördelningspolitik mellan rika och fattiga regioner inom ett land kan skötas direkt inom landet utan att gå vägen via EU. Sapir-gruppen vill därför inrikta den framtida strukturpolitiken på att öka tillväxten i relativt fattiga medlemsstater, inte i relativt fattiga regioner. Detta ska ske genom att EU finansierar infrastrukturinvesteringar och investeringar i humankapital samt genom förbättringar av administrativa kompetensen inom mottagarländerna. Gruppen kan också tänka sig ett visst utfasningsstöd för tidigare stödområden i relativt rika länder.

Även övriga delar av EU:s budget, som idag omfattar en procent av EU:s BNP, bör inriktas mot mer tillväxtfrämjande områden än idag. Jordbruksstödet betalas numera huvudsakligen som ett inkomststöd till bönder. Detta kan ses som en typ av fördelningspolitik och borde därför enligt gruppen ligga på nationell nivå istället för på EU-nivå. Frågan vad som bör ligga på EU-nivå och vad som bör ligga på nationell nivå beror bland annat på hur pass heterogena preferenser medlemsstaterna har. I och med östutvidgningen har inkomstskillnaderna mellan medlemsstaterna ökat. Eftersom jordbruksstödet huvudsakligen utgår i form av inkomststöd kan man fråga sig om det är rationellt med samma inkomstnivå för bönder i hela Europa, eller om jordbrukspolitiken bör åternationaliseras. EU:s gemensamma budget bör enligt Sapir-rapporten istället satsas på forskning, utbildning och infrastruktur som sammanbinder nationella marknader. EU bör finansiera ett halvdussin universitet av världsklass. Idag ligger alla universitet av världsklass i USA, för de flesta akademiska discipliner.

3.2.2 Reformen av EU:s beslutsprocess

EU:s budget finansieras idag i huvudsak via medlemsavgifter. Vid budgetförhandlingar ligger medlemsstaternas fokus på att få tillbaka så mycket som möjligt av avgiften. Denna fokusering gör att själva innehållet i budgeten ges en underordnad betydelse. Sapir-rapporten föreslår att EU:s gemensamma utgifter istället ska finansieras av skatter och avgifter med en koppling till EU:s verksamhet, till exempel överskottet som uppstår när euron trycks, eller kapitalsskatter. Då skulle diskussionen istället kunna fokusera på vilka utgifter som gör mest nytta.

Budgeten antas nu med enhällighet av EU:s medlemsstater. Det ger lite utrymme för EU-parlamentet och EU-kommissionen att tycka till om budgeten, eftersom förändringar skulle kräva ett nytt beslut med enhällighet. Sapir-gruppen anser att det vore värdefullt om EU-parlamentet och medlemsstaterna kan komma överens om en konsistent politik, vilket förutsätter reella förhandlingar. De föreslår därför att kvalificerad majoritet i ökad utsträckning ska användas istället för enhälliga beslut.

Den ekonomiska politiken är ett utfall av en politisk beslutsprocess och Sapir-rapporten diskuterar utförligt möjliga förändringar i EU:s beslutsprocess. Ovan beskrevs rapportens förslag för att förändra beslutsprocessen i samband med antagandet av EU:s budget. Rapporten går också igenom ett antal generella problem som den ser i EU:s beslutsprocess:

- 1) Institutionerna är komplexa och beslutsmetoderna varierar avsevärt mellan olika sammanhang, vilket gör systemet svåröverskådligt.
- 2) EU:s ansvarsområden sammanfaller inte längre med medlen för att genomdriva en politik. Ett uppenbart fall är just tillväxtpolitiken där EU har ett mycket brett ansvarsområde, men svaga medel för att påverka politiken.
- 3) Öppna samordningsmetoden, som innebär att medlemsstaterna inom ramen för EU koordinerar sin nationella politik, har fungerat dåligt. Det har inte funnits några incitament för medlemsstaterna att koordinera sin politik och det finns inga sanktioner för brott mot åtaganden. Det har fungerat bättre när EU har fått ett helt politikområde, som handelspolitiken, delegerat till sig än när EU enbart har haft en koordinerande funktion.

Samordningen under Lissabonprocessen bör enligt Sapir-rapporten enbart användas på områden där det inte finns något annat alternativ. Där det finns starka skäl till en gemensam europeisk politik bör medlemsstaterna ges finansiella incitament via EU-budgeten. Alternativt överförs politikområdet till EU-nivå.

Sapir-gruppen anser att varje medel bör kopplas till enbart ett mål, eftersom det annars är möjligt att motivera nästan varje åtgärd med något av flera mål. Detta gör att de politiska prioriteringarna blir oklara. Implementeringen av politiken kan med fördel delegeras till oberoende EU-organ. Ett argument för det är att den Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken, som har klart definierade mål, fungerar bra. Givetvis ska val av mål och kontroll av måluppfyllelse ligga kvar hos Europeiska rådet och EU-kommissionen. Ett exempel på vad som bör överföras till EU-nivå är produktsäkerhetsbestämmelser för varor och tjänster.

Beslut i på EU-nivå bör i ökad utsträckning ske med kvalificerad majoritet, detta för att enklare nå fram till beslut. Vidare gör kraven på enighet att förhandlingarna på ett politikområde kan spilla över på andra politikområden om man vill köpa ut en motvillig medlemsstat som blockerar ett beslut.

Sapir-gruppen föreslår också att vissa medlemsstater ska kunna gå före på vissa områden, exempelvis som man har gjort med EMU. Detta kallas ofta

för ”variabel geometri”. Detta ska dock ej få ske om det ger negativa konsekvenser för övriga medlemsstater.

Det faktum att EU för närvarande har stora ambitioner för bland annat tillväxtpolitiken och social sammanhållning, samtidigt som EU:s makt över denna politik är begränsad ställer enligt Sapir-rapporten EU inför ett val. Antingen bör EU att dra ned på sina ambitioner, eller så bör EU ges medel som är tillräckligt kraftfulla för att kunna uppnå de uppställda målen. Sapir-gruppen föredrar det senare alternativet, men menar också att det första alternativet är att föredra framför att ge EU målsättningar vilkas uppfyllande EU:s institutioner har liten möjlighet att påverka.

Som synes har Sapir-rapporten en mängd förslag för att öka tillväxten i EU. Många av förslagen har olika kostnader, finansiella eller sociala. Frågan om policyrekommendationerna är värda att genomföra beror till stor utsträckning på om Sapir-gruppens problembeskrivning är korrekt. Är ekonomin betydligt mer föränderlig nu än tidigare och kräver det i så fall mer flexibla produkt-, kapital- och arbetsmarknader. Är det produktion med ökat kunskapsinnehåll som har framtiden för sig och medför det att det behövs mer satsningar på FoU, utbildning och innovativt företagande?

3.3 Blanchard: The Economic Future of Europe

Som en kontrast till Sapir-rapportens problembeskrivning nämns ofta artikeln *The Economic Future of Europe* av Olivier Blanchard, professor i nationalekonomi vid det amerikanska universitetet MIT. Denna artikel ger uttryck för en betydligt mer positiv syn på tillståndet för Europas ekonomi än Sapir-rapporten. Både Sapir-rapporten och Blanchard börjar med att analysera utvecklingen av BNP och av produktiviteten i EU och USA mellan 1970 och 2000. Medan Sapir-rapporten koncentrerar sig på att EU inte verkar gå ifatt USA i BNP per capita fokuserar Blanchard på att produktivetsnivåerna per arbetad timme har konvergerat under perioden. Skillnaden i BNP-utveckling förklaras därför av att antalet arbetade timmar har divergerat kraftigt. Runt 1970 var de i det närmaste desamma. År 2000 arbetade européerna 23 procent mindre än amerikaner. I någon utsträckning kan det förklaras av ökad arbetslöshet och av ökat deltidsarbete i Europa. Dessa trender motverkas dock av ökat arbetskraftsdeltagande. Den huvudsakliga förklaringen till den minskade totalarbetstiden jämfört med USA är förkortad årsarbetstid för heltidsarbetande i Europa. Blanchard argumenterar för att denna minskning av arbetstiden beror på starkare preferenser för fritid i Europa än i USA. Till viss del kan den också förklaras med ökad beskattning av arbete i Europa. En jämförelse av skillnaderna i arbetstid mellan europeiska länder som har ökat skatterna på arbete olika

mycket leder till slutsatsen att det kan förklara cirka en tredjedel av minskningen i årsarbetstid, se Nickell (2003).

Även ökningen arbetskraftsproduktiviteten per arbetad timme verkar dock lägre i EU än i USA efter 1995. Det är förstas svårt att, för den i detta sammanhang ganska korta tidsperioden efter 1995, säga om det verkligen rör sig om ett trenderbrott eller det kan förklaras av kortsiktiga faktorer som konjunkturutvecklingen. Arbetskraftsproduktiviteten per arbetad timme brukar stiga i högkonjunktur. Även under de perioder efter 1995 som EU har haft en bättre konjunkturutveckling än USA har dock produktiviteten ökat snabbare i USA. En rapport från McKinsey som jämför produktivitetens utvecklingen mellan USA, Frankrike och Tyskland visar att de sektorer som huvudsakligen står för skillnaderna efter 1995 är detalj- och grossisthandel, se McKinsey (2002). Detta är också sektorer som är betydligt mindre reglerade i USA.

De europeiska varu- och arbetsmarknaderna är mer reglerade än de i USA. Sedan 80-talet finns det dock en stadig trend av avregleringar och privatiseringar på varumarknaderna (se Nicoletti och Scarpetta, 2003). EU-kommissionen har här spelat en viktig roll, i konkurrenspolitiken, regleringen av statsstöd och avregleringen av marknader. Denna roll har EU-kommissionen fått sig tilldelad av medlemsstaterna. Blanchard argumenterar för att dessa avregleringar leder till ökad konkurrens. Denna ökade konkurrens leder till mindre möjligheter för fackföreningar att kräva högre löner. Ett privatiserat företag kan till exempel gå i konkurs om lönerna blir för höga. I och med att möjligheterna att ta ut högre löner, eller andra förmåner såsom kortare arbetstid, minskar så minskar även fackföreningarnas intresse av olika former av lönehöjande men produktivitetssänkande regleringar. Blanchard tänker här mest på kontinentaleuropeiska fackföreningar. Till skillnad mot skandinaviska fackföreningar har till exempel franska fackföreningar varit mer konfliktinriktade, enligt Blanchard.

De europeiska arbetsmarknaderna har visat en tendens till att bli mindre reglerade under senare tid vilket stämmer överens med denna tes. Dessa reformer sker ofta på så sätt att personer som är inne i systemet får behålla sina rättigheter, medan personer utanför systemet får andra typer av anställningar, med mindre rättigheter. Till exempel får de som redan har fasta anställningar behålla sin anställningstrygghet, medan nyanställda får tillfälliga anställningar, med mindre anställningstrygghet. Detta kan förenkla anställningar på kort sikt, men leder till att de skilda reglerna för olika grupper som kan upplevas som orättvisa. Det kan också försvåra regelförändringar på arbetsmarknaden i dess helhet. Blanchard tror ändå att avregleringarna på varumarknaderna kommer att leda till avregleringar på

arbetsmarknaden och att båda dessa avregleringar kommer att leda till ökad produktivitet på sikt.

3.4 Kok-rapporten

Nederländernas före detta premiärminister Wim Kok ledde en högnivå-grupp av politiker, fackförenings- och företagsledare med uppgift att lämna underlag för halvtidsöversynen av Lissabonstrategin.³¹ Rapporten överlämnades i november 2004. Rapporten gick igenom fem sakområden. Ordningen och sidantalet för respektive område var: Förverkliga kunskapssamhället (4 sidor), Inre marknaden (6 sidor), Företagsvänligt klimat (4 sidor), Arbetsmarknad (5 sidor), Miljö (4 sidor). Detta kan ge en ungefärlig uppfattning om vilka områden som var aktuella vid denna tidpunkt och hur pass prioriterade de var.

Bland Kok-gruppens förslag förslagen fanns att större satsningar på forskning, satsningar på bredband och 3G, flexibla bostadsmarknader för ökad rörlighet, avregleringar av reglerade marknader, ökad förvärvsfrekvens, utbildningssatsningar, öppna för selektiv invandring och grönare offentlig upphandling. De sakpolitiska förslagen ligger mycket väl i linje med Lissabonstrategins inriktning. Kok-rapporten tar också upp hur man bör gå till väga för att få Lissabonstrategin att fungera bättre. Givet Kok-gruppens sammansättning av mycket erfarna politiker och ledare inom olika samhällssektorer är det kanske inte konstigt att det är i genomförandedelen som de har de mest intressanta sakerna att säga. Enligt Kok-rapporten saknas det tillräcklig politisk vilja för att genomföra de förändringar som Lissabonstrategin kräver. Medlemsstaterna och EU-kommissionen bör ta den politiska ledningen för att genomföra Lissabonstrategin, samtidigt som man involverar medborgarna, nationella parlament och andra aktörer i mycket högre utsträckning. Vidare bör nationella handlingsprogram för Lissabonstrategin utarbetas. Dessa bör löpa på två år, för att bibehålla den politiska drivkraften, och därefter förnyas. Även EU-parlamentet bör engagera sig mer i Lissabonstrategin, genom att inrätta en ständig kommitté för tillväxt och sysselsättning. EU:s budget föreslås att i högre grad återspegla Lissabon-prioriteringarna, något som känns igen från Sapir-rapporten.

Lissabonprocessen innebär bland annat att medlemsstaternas ekonomiska utveckling utvärderas gentemot ett antal ekonomiska indikatorer. Vid utvärderingen av Lissabonmålen bör tonvikten fästas vid de 14 huvudindika-

³¹ I gruppen ingick Wim Kok, Romain Bausch, Niall Fitzgerald, Antonio Gutiérrez, Will Hutton, Ane-Marie Idrac, Wanja Lundby-Wedin, Thomas Mirow, Bedrich Moldan, Luigi Paganetto, Dariusz Rosati, Veli Sundbäck och Friedrich Verzetnitsch.

torerna.³² Sammantaget har över 100 indikatorer använts vilket är för många för att effektivt sporra medlemsstaterna till att ta länderrankingen på allvar. Med så många indikatorer är alla länder framgångsrika på åtminstone några områden. Med färre indikatorer och därmed tydligare kommunikation till medborgarna och andra observatörer av processen, är det mer sannolikt att det uppstår ett reellt politiskt tryck på att uppnå Lissabonmålsättningarna. Slutligen betonas vikten av en förbättrad kommunikation av Lissabonstrategin till allmänheten.

Rapportens slutsatser är visionära och talar om att en bättre framtid är möjlig och att Lissabonstrategin har konkreta följder för människors dagliga liv. ” ’Konkurrenskraft’ är inte en torr ekonomisk indikator som är obegriplig för mannen på gatan – istället är det en diagnos på ett land eller en regions ekonomiska hälsa.” Man uppmanar till deltagande i debatten från det politiska ledarskapet och andra intressenter, såsom arbetsmarknadens parter. Kok-gruppen betonar också det moraliska ansvar som följer av privilegiet att göra sin röst hörd och uppmanar alla aktörer att ta sin del av detta ansvar.

3.5 Sapir: Globalisation and the Reform of European Social Models

EU:s ekonomiska problem, med hög arbetslöshet och låg tillväxt har fortsatt även de två år som gått sedan Sapir-rapporten presenterades. André Sapir har mot den bakgrunden skrivit ytterligare en rapport vilken presenterades för EU:s finansministrar i september 2005 (se Sapir, 2005). I sin nya rapport väver Sapir samman debatten om tillväxt, debatten om ett social Europa och debatten efter nej i Frankrikes och Nederländernas folkomröstningar om konstitutionen.

Kärnproblemet är den svaga ekonomiska utvecklingen i EU. Nejen i folkomröstningarna om EU:s konstitution är starkt kopplade till den svaga ekonomiska utvecklingen. Oro för arbetslöshet och för minskad social trygghet var avgörande för en mycket stor andel av de som röstade nej. Social trygghet är högt värderat av de europeiska väljarna och diskussionen om ”ett socialt Europa” har tagit fart. Vad detta begrepp innebär är inte helt klart. Sapir kopplar dock ihop denna diskussion med den sociologiska forskningen kring olika välfärdsstatsmodeller. Hans poäng är att det inte finns en social modell i Europa, utan fyra. Den anglosaxiska modellen har relativt lite anställningsskydd och andra regleringar. Jämfört med övriga europeiska länder har de anglosaxiska (Storbritannien och Irland) relativt

³² Se Appendix A1 för en sammanställning av indikatorerna.

stora inkomstskillnader mellan sina invånare. Sysselsättningsgraden är dock hög i dessa länder. Den kontinentala modellen har mer reglerade arbetsmarknader och generösa arbetslöshetsunderstödssystem. Detta ger en jämnare fördelning av inkomsterna, men också högre arbetslöshet. Medelhavsländerna förser arbetstagarna med trygghet genom mycket långtgående anställningstrygghet och med generösa regler för tidig pensionering. Där emot har de inte mycket arbetslöshetsunderstöd. Sysselsättningen är därför låg, framförallt hos äldre, som har pensionerats, och yngre, som inte har fått några arbeten. Dessutom är inkomstskillnaderna relativt stora. Slutligen finns den nordiska modellen, där Norden och Nederländerna återfinns. Där bygger de generösa socialförsäkrings- och arbetslöshetsstödssystemen på att man deltar i arbetskraften. I dessa länder råder både relativt hög sysselsättning och relativt små inkomstskillnader.

Det finns alltså skillnader i utfallen mellan olika social modeller. Givetvis finns det mycket mer att säga om detta än vad som kan tas upp här eller i Sapirs rapport, men Sapir har en viktig poäng: Det finns olika modeller och de presterar olika bra. Förutom att jämföra utfallen mellan olika system diskuterar Sapir även vilka system som är hållbara under en period av ökad globalisering och åldrande befolkning. Statsfinanserna är sämre i de kontinentala länderna och medelhavsländerna. Vidare är det framför allt i dessa länder som folk, när man frågar dem, ser globaliseringen som ett hot mot sysselsättningen. Det kan finnas goda skäl till detta. Om globalisering leder till att man måste byta jobb från ”gamla” till ”nya” branscher är det förstås ett problem om ens trygghet framför allt består i ett anställningsskydd. I den anglosaxiska modellen har den anställda redan ganska lite skydd från början och i den nordiska modellen är det framför allt via arbetslöshetsförsäkringen som den anställda har ett inkomstskydd. (Givetvis finns det olika former av anställningsskydd också i dessa länder, men på en betydligt lägre nivå än i de kontinentaleuropeiska länderna och i medelhavsländerna.) Den nordiska och den anglosaxiska modellen klarar därför strukturomvandlingar bättre. Mot bakgrunden av detta drar André Sapir slutsatsen att det framför allt är länder med kontinentala och medelhavssystem som behöver reformera arbetsmarknads- och socialpolitiken.

Sapirs senaste rapport har redan fått betydande genomslag i den europeiska ekonomisk-politiska debatten och den har kritiserats för att ge bilden av att det är möjligt för ett land att byta socialt system. Om länder med vad Sapir kallar ohållbara system skulle vilja byta system är det inte säkert att de skulle kunna få en nordisk eller anglosaxisk modell. Man kan också konstatera att de nya medlemsstaterna helt saknas i Sapir diskussion. Kanske av goda skäl, då deras problem skiljer sig mycket från de gamla EU-ländernas.

Om Sapirs diagnos att Europas ekonomiska problem till stor del beror på arbetsmarknads- och socialpolitiken stämmer så är nästa fråga vem som ska lösa problemen. Sapir menar att det är medlemsstaterna som måste göra det. Om EU ges ett ansvar för att reformera arbetsmarknads- och socialpolitiken så läggs ansvaret på ett ställe, medan makten att förändra ligger på ett annat ställe. Däremot kan det finnas goda skäl för medlemsstaterna att koordinera sina reformer, särskilt inom EMU-länderna. Många avregleringar leder på kort sikt till problem. Om anställningsskyddet minskar så leder det dels till att en del företag säger upp anställda som de annars skulle hade haft kvar, dels till att andra företag anställer fler personer, eftersom risken med att anställa en person minskar om det är lättare att avskeda personen. Om den första effekten infinner sig före den andra effekten kommer arbetslösheten på kort sikt att gå upp. Detta kan motverkas med en expansiv penningpolitik (det vill säga lägre ränta). Ett enskilt EMU-land kan inte påverka räntan nämnvärt, men om alla EMU-länder samtidigt genomför reformer så kommer de kortsiktiga problemen att infinna sig samtidigt och då kan den Europeiska centralbanken sänka räntan. Även för den bredare gruppen av EU-länder kan det finnas skäl att samordna reformer på produktmarknaden och arbetsmarknaden. Produktmarknadsreformer sker inom EU till mycket stor del inom den inre marknaden. Beslut som rör den inre marknaden fattas på EU-nivå. Produktmarknadsreformer kan skapa nya arbetstillfällen och kan därför vara bra att samordna med arbetsmarknadsreformer, om dessa har kortsiktigt negativa effekter på sysselsättningen.

Vad bör då EU göra för att förbättra den ekonomiska situationen? Sapirs svar är att fullborda den inre marknaden, vilket innefattar tjänstemarknaden. Detta ökar produktiviteten och underlättar även arbetsmarknadsreformer *om* den ökade produktiviteten leder till lägre arbetslöshet. Detta eftersom motståndet mot arbetsmarknadsreformer, som minskad anställningstrygghet, minskar om arbetslösheten är lägre. Det är dock inte självklart att ökad produktivitet leder till lägre arbetslöshet. På lång sikt finns det inget samband däremellan.

3.6 Krugman: Competitiveness: A Dangerous Obsession

Ett relativt gammalt inlägg i debatten som ändå är värt att ta upp är Krugman (1994). Bakgrunden till hans artikel är den diskussion om konkurrenskraft som fördes i både USA och Europa vid denna tid. I Jacques Delors vitbok från 1993 var frågan hur tillväxten, konkurrenskraften och sysselsättningen skulle kunna förbättras. Fortfarande talas det mycket om konkurrenskraft i debatten om EU:s ekonomiska politik. I debatten ges

ofta intrycket att den positiva ekonomiska utveckling som sker i stora delar av världen utanför EU är till nackdel för EU. Ett skäl till att ta upp Krugmans relativt gamla artikel är att den argumenterar för att så inte är fallet. Krugman argumenterar istället för att de missuppfattningar som enligt honom sprids i diskussionerna om konkurrenskraft kan vara skadliga för bland andra invånarna i EU.

Inom nationalekonomi finns det en stor litteratur om tillväxt och om sysselsättning, men ingen om konkurrenskraft. En första fråga är därför vad man ska mena med konkurrenskraft. Det är vanligt att prata om konkurrenskraft för företag. För att ett företag ska kunna överleva på marknaden måste det vara så pass effektivt att det inte går med förlust. Ett företag som är mindre effektivt än sina konkurrenter riskerar därför att slås ut från marknaden. Det är också dåliga nyheter för ett företag om dess konkurrenter blir effektivare. Om Pepsi gör godare och billigare läsk än Coca-Cola så minskar det Coca-Colas försäljning och vinst. När ett företags relativa konkurrenskraft försvagas minskar dess vinst eller så kan företaget slås ut helt och hållet.

Om man talar om konkurrenskraft mellan stater så är det en helt annan sak än mellan företag. Av EU:s samlade produktion går i dagsläget 15 procent på export. De övriga 85 procenten konsumeras inom EU. En stor del av EU:s ekonomi är därför relativt opåverkad av vad som händer i andra länder.³³ För företag som konkurrerar med varandra på en marknad är det generellt sett dåliga nyheter om konkurrenterna blir effektivare i sin produktion. Om omvärldens ekonomi växer snabbare behöver det däremot inte vara en nackdel för hemlandet. Om till exempel kinesiska företag blir konkurrenskraftiga på världsmarknaden så kommer de att sälja kinesiska produkter i större utsträckning än tidigare. Den ökade kinesiska exporten leder dock till ökad import till Kina, vilket ökar efterfrågan på omvärldens produkter. Sammantaget är därför ökad produktivitet i omvärlden inte generellt sett en nackdel för EU. Däremot kan det leda till att sysselsättningen i EU minskar i vissa branscher och ökar i andra.

EU:s ekonomiska välbefinnande bestäms dels av hur mycket som produceras inom EU, dels av priset på EU:s exportvaror delat med priset på EU:s importvaror. Om de varor som EU exporterar stiger i pris jämfört med de varor EU importerar så kan det ekonomiska välbefinnandet i EU öka trots att produktionen inte ökar. Om exportpriserna istället sjunker jämfört med im-

³³ Även en del av det som konsumeras inom EU är utsatt för potentiell konkurrens från länder utanför EU, så den delen av ekonomin som är utsatt för internationell konkurrens är större än 15 procent.

portpriserna så minskar välståndet. Om en minskad ”konkurrenskraft” inom EU leder till att priset på EU:s exportvaror sjunker jämfört med importvarorna så kan en bristande konkurrenskraft därför vara ett problem för EU. Krugman påpekar att det är en empirisk fråga om det finns sådana effekter. Han visar att förändringarna i export- och importprisernas har haft mycket liten betydelse för utvecklingen av det amerikanska välståndet. EU har generellt sett inte heller drabbats av sjunkande priser på sina exportvaror, jämfört med importvarorna.³⁴ I praktiken har därför EU:s ekonomiska välstånd bestämts av hur EU:s egen ekonomiska utveckling har gått. Den högre tillväxten i den amerikanska och många asiatiska ekonomier är inte orsaken till EU:s relativt låga tillväxt. Hur Europas ekonomi utvecklar sig är alltså i stort sett ett resultat av inhemska faktorer.

När debattörer pratar om konkurrenskraft ges ofta bilden att EU:s ekonomiska utveckling bestäms av utfallet i en global tävling där den enes vinst är den andres förlust. Man kan fråga sig varför det är attraktivt att sprida en sådan bild. Krugman tar upp några möjliga förklaringar till detta. En är att det helt enkelt låter spännande och ger mer publicitet när man pratar om tillväxtproblem i termer av konkurrenskraft och en global tävling mellan ekonomier. Sedan kan den dramatiska bilden av att vi är involverade i en tävling mot andra ekonomier göra det lättare för politiker att genomföra tillväxtfrämjande åtgärder.³⁵ Det är i så fall frestande att använda konkurrenskraftsargumentet för att få stöd för en politik som man tror är bra.

En av de faror som Krugman ser med tävlingsmetaforen är att väljarna, om de tror att de är involverade i en tävling där den enes vinst är den andres förlust, kan vara benägna att vilja dra sig ur tävlingen om de tror att de kommer att förlora. Det verkar rimligt att stänga sitt land för konkurrens om man tror att man kommer att förlora på konkurrensen. Det vill säga man sätter helt enkelt upp hinder för handel med omvärlden.

3.7 Sammanfattning av kapitel 3

Kapitel 3 ger en historisk genomgång av EU:s tillväxtpolitik från 1993. Tillväxtfrågorna lanserades på EU-nivå 1993 och de fick en ännu mera

³⁴ Sverige har haft en relativt ofördelaktig utveckling av exportpriser jämför med importpriser sedan nittioalet. Det beror delvis på att Sverige har en stor andel telekomprodukter i sin export och dessa produkter har sjunkit i pris.

³⁵ Ett färskt exempel är att den före detta EU-kommissionären Bolkestein pläderar för ökad konkurrens på den europeiska marknaden med argumentet: ”Om vi inte utsätter oss för konkurrens i Europa kommer vi aldrig att kunna slå indierna eller kineserna.” (Intervju i Dagens Nyheter 2 november 2005)

framträdande plats i och med antagandet av den så kallade Lissabonstrategin år 2000. Tillväxtfrågorna har fortsatt att vara aktuella sedan dess. Det finns ett antal inlägg i den europeiska tillväxtdebatten och de mest intressanta och tongivande av dessa sammanfattas i kapitel 3.

I den så kallade Sapir-rapporten (2003) tog André Sapir med flera fram ett helt program med policyrekommendationer och förslag till förändringar i EU:s beslutsprocess med syfte att öka den ekonomiska tillväxten. Sapir-gruppen förespråkar marknadsliberaliseringar och en omprioritering av utgifterna i EU-budgeten från jordbruks- och regionalstöd till bland annat forskning och infrastruktur. De förespråkar vidare arbetsmarknadsreformer för att öka rörligheten mellan arbeten på arbetsmarknaden. Sapir-gruppens diagnos är att ekonomin måste anpassa sig snabbare nu än tidigare på grund av att den tekniska utvecklingen är snabbare och att den internationella efterfrågan på produkter förändras snabbare än tidigare.

Olivier Blanchard gör en annan analys av Europas problem och framför allt av Europas framtidsutsikter. Blanchard påpekar att produktivitetsutvecklingen inom EU har varit snabbare än i USA fram till 1995. Först därefter har USA haft en snabbare produktivtetsökning. Skälet till att USA har kunnat hålla en högre BNP-nivå har i stor utsträckning varit att man har arbetat fler timmar per år. Till viss del förklaras det av den högre arbetslösheten i Europa, men framför allt av längre semestrar och kortare arbetsveckor. Det behöver förstås inte vara negativt att arbeta mindre och ha lägre inkomster. Även Blanchard anser att framför allt de kontinentaleuropeiska arbetsmarknaderna behöver reformeras, men han är ganska optimistisk så tillvida att han tror att arbetsmarknadsreformer kommer att ske som ett resultat av bland annat ökad konkurrens på produktmarknaden.

Nederländernas tidigare premiärminister, Wim Kok, ledde en högnivågrupp som 2004 tog fram en rapport med reformförslag för Lissabonprocessen. Policyförslagen låg i mycket stor utsträckning i linje med Lissabonstrategins allmänna inriktning. Rapporten såg en svaghet i den politiska processen för att implementera Lissabonstrategin. Bland förslagen för att förbättra Lissabonprocessen återfanns att medborgarna skulle involveras mera. Detta skulle bland annat kunna ske genom att nationella handlingsplaner för Lissabonstrategins genomförande behandlas i medlemsstaternas parlament. Kok-gruppen föreslog även att de indikatorer som används för att utvärdera medlemsstaternas utveckling skulle bli färre. Kok-rapporten fick en stor betydelse för den revidering av Lissabonprocessen som gjordes våren 2005.

André Sapir skrev en artikel om EU:s tillväxtproblem som presenterades för EU:s finansministrar hösten 2005. I den artikeln förespråkar han att EU

i hög utsträckning ska koncentrera sig på genomförandet av den inre marknaden, bland annat genom att anta ett tjänstedirektiv. Däremot ska enbart medlemsstaterna ha ansvaret för arbetsmarknaden och socialpolitiken. Han diskuterade också de olika sociala modellerna som finns i olika delar av EU och argumenterade för att den nordiska och den anglosaxiska modellen ledde till bättre utfall än andra modeller. Denna diskussion om olika sociala modeller har väckt stor uppmärksamhet.

Paul Krugman skrev i en artikel i *Foreign Affairs* 1994 att det framförallt är de inhemska förhållandena som påverkar det ekonomiska utfallet för stora ekonomier som EU och USA. Detta är intressant att notera med tanke på att mycket av den ekonomisk-politiska diskussionen handlar om EU:s förmåga att konkurrera på världsmarknaden. Krugman ser en fara i att bilden av att tillväxt i ett land är skadligt för andra länder kan göra att invånarna i länder med låg tillväxt kräver protektionistiska åtgärder. Ökad protektionism åtgärdar enligt Krugman inte de ekonomiska problemen i länder med låg tillväxt, utan kan istället förvärra dem.

4 EU:S MÖJLIGHETER ATT PÅVERKA TILLVÄXTEN

Ekonomisk tillväxt har varit en målsättning för EU sedan 1993. Som målsättning har den stadigt arbetat sig uppåt på EU-agendan och kan nu sägas vara den högst prioriterade frågan inom EU. Uppslutningen kring vikten av tillväxt är nu i det närmaste total. Däremot råder det olika uppfattningar om hur ökad tillväxt ska uppnås. I detta avsnitt går vi igenom vilka medel som EU har till sitt förfogande. Det medel som är närmast förknippat med EU:s tillväxtpolitik är den öppna samordningsmetoden. Den syftar till att öka den ekonomiska tillväxten, med hänsyn taget till sociala och miljömässiga mål. Detta medel ligger mellan EU-nivån och den nationella nivån. Till detta tillkommer ett antal medel på EU-nivå, såsom den inre marknaden och handelspolitik och medel som huvudsakligen ligger på nationell nivå, såsom utbildningspolitik. Det finns oerhört mycket som skulle kunna påverka tillväxten, särskilt på nationell nivå. Vi måste därför göra ett, särskilt på nationell nivå, selektivt urval av de medel vi går igenom.

4.1 Den öppna samordningsmetoden

Den öppna samordningsmetoden ligger mellan EU-nivån och den nationella nivån. Den innebär att EU:s medlemsstater antar mål som ska uppnås genom ett antal medel. EU följer i vilken utsträckning medlemsstaterna uppfyller dessa så kallade indikatorer. För målet om att EU i högre utsträckning ska bli en kunskapsekonomi finns till exempel indikatorer för andelen av befolkningen som har Internet i hemmet, utgifterna för utbildning, antalet patentansökningar per capita, andelen högteknologi i exporten med mera. Som synes är det en blandning mellan mål (som andelen högteknologi i exporten) och medel (som utgifter för utbildning) som mäts. Dessutom använder man ibland både nivåer och förändring; till exempel ingår både nivå och tillväxt av BNP i indikatorer för ekonomisk balans. Tanken är att EU-länderna ska se var de ligger bra respektive dåligt till och lära sig av lyckade exempel. EU håller i själva processen, men medlemsstaterna står för implementeringen utan några förpliktelser gentemot EU att uppnå de gemensamma målen. De nationella handlingsprogrammen för Lissabonstrategin som varje medlemsstat ska anta från och med 2005 utgår från de integrerade riktlinjer som finns redovisade i bilaga A2. De integrerade riktlinjerna har antagits på EU-nivå, men genomförandet ligger på medlemsstatsnivå.

Det finns olika åsikter om framtiden för den öppna samordningsmetoden. Kok-rapporten tog fram ett reformeringsförslag som i mycket stor utsträckning har genomförts. Sapir (2005) anser att ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna blir oklar när EU sätter upp mål, men har ganska liten makt över medlen.

4.2 Medel på EU-nivå

I detta avsnitt går vi igenom de medel som EU som institution har till sitt förfogande.

4.2.1 Den inre marknaden

För att underlätta handel mellan EU:s medlemsstater har EU sedan 1993 formellt sett fri rörlighet för människor, varor, kapital och tjänster. EU har här stora formella möjligheter att kräva att medlemsstaterna inte hindrar rörligheten och dessa möjligheter används också i stor utsträckning. Givetvis är det en gradfråga hur pass fri den reella rörligheten är. Ska krav på vinterdäck i Sverige räknas som ett brott mot den inre marknaden om det gör det försvårar för utländska åkerier att konkurrera i Sverige, eller ska trafiksäkerhetsöverväganden väga tyngre? Det är därför fortfarande en gradfråga hur pass fri den inre marknaden är och det kan finnas ekonomiska vinster på att minska de reella rörlighetshindren. För närvarande är tjänstehandeln hett diskuterad. Minskade reella hinder för handel med tjänster föreslås i kommissionens förslag till tjänstedirektiv. Sapir (2005) anser att det är viktigt med minskade reella handelshinder för tjänster.

Vidare sker offentlig upphandling ofta inte på ett sätt som gör att anbudsgivare från hela EU kan konkurrera på lika villkor. Även på detta område har EU ofta möjligheter att påverka, eftersom företag från olika medlemsstater inte får diskrimineras.

4.2.2 EU-budgeten

EU:s budget spenderas idag huvudsakligen på jordbrukspolitik och regionalpolitik. Detta huvudsakligen av historiska skäl. Under sextioalet infördes den gemensamma jordbrukspolitiken. Under sjuttio-, åttio- och nittio-talen har strukturpolitiken, som huvudsakligen innebär satsningar på relativt fattiga regioner i Europa, gradvis byggts ut. I stor utsträckning har strukturpolitiken använts som sidobetalningsmedel mellan EU:s medlemsstater vid olika stora uppgörelser. Till exempel var de södra medlemsstaterna oroliga för att missgynnas av genomförandet av den inre marknaden när den beslutades i mitten av åttioalet. Genom ökade satsningar på strukturpolitiken, som främst kom dessa medlemsstater tillgodo, kunde enhällighet om införandet av den inre marknaden skapas. Se vidare Tarschys (2003) för en genomgång av strukturpolitikens historia. EU:s budget omfattar nu cirka en procent av EU:s BNP. I debatten om EU:s tillväxtpolitik så hävdar många att en omprioritering från jordbruk och regionalstöd till forskning och utbildning skulle ha positiva effekter för EU:s ekonomi.³⁶ Å

³⁶ Se till exempel Sapir *et al.* (2003) och Kok *et al.* (2004).

andra sidan har EU nu ett antal nya, relativt fattiga, medlemsstater som anser sig vara i behov av regionalstöd. Se Eriksson *et al.* (2005) för en diskussion hur strukturpolitiken bör utformas utifrån de nya medlemsstaternas behov.

4.2.3 Stabilitetspakten

För att vidmakthålla en någorlunda stabil och förutsägbar makroekonomisk politik är det viktigt att EU:s medlemsstater, särskilt de som infört euron som gemensam valuta, har långsiktigt hållbara statsfinanser. Om ett land har ett så stort underskott i de offentliga finanserna att skattehöjningar eller utgiftsminskningar på längre sikt är ofrånkomliga så uppstår en osäkerhet om exakt vilka utgifter som kommer att sänkas och vilka skatter som kommer att höjas. Vidare kan offentlig upplåning leda till högre räntor och därmed lägre kapitalinvesteringar. EU:s stabilitetspakten har regler om att budgetunderskottet inte får vara högre än tre procent av BNP. Många länder har dock brutit mot den regeln och de sanktioner som formellt sett kan vidtas vid för höga budgetunderskott har inte vidtagits. En reformering av stabilitetspakten ägde rum våren 2005, men det kan argumenteras för att denna reformering har inneburit en ytterligare försvagning av stabilitetspakten. Lars Calmfors, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet, har i en Siepsrapport argumenterat för att försvagningen av stabilitetspakten gör att medlemsstaternas finanspolitiska regelverk behöver stärkas på nationell nivå, se Calmfors (2005).

4.2.4 Handelspolitiken

EU bedriver en gemensam handelspolitik och till exempel WTO-förhandlingarna förs av EU centralt. Frihandel är generellt sett ett av de mest beprövade medlen att uppnå ekonomisk tillväxt, även om det finns enskilda situationer där frihandel kan ge negativa resultat för ett land. Se avsnitt 2.3.4 ovan för en diskussion om effekterna av internationell handel. EU har stora möjligheter att påverka den globala handelspolitiken, eftersom EU är en av de allra viktigaste aktörerna i de pågående WTO-förhandlingarna.

4.3 Medlemsstaternas medel

Inom ramen för öppna samordningsmetoden är EU involverat på en rad områden där det framför allt dock är medlemsländerna som väljer vilken politik de ska föra.

4.3.1 Utbildning

Givetvis är ökad utbildning centralt om man vill göra EU till en så kallad kunskapsekonomi. I den europeiska debatten har ökade satsningar på utbildning och forskning fått stöd från bland andra Sapir (2003) och Kok (2004). Öppna samordningsmetoden används för att uppnå detta mål, men det är i första hand medlemsstaterna som har möjlighet att göra något på området. Utbildningar är en samhällsekonomiskt mycket lönsam investering, se avsnitt 2.2.1. Det finns avsevärda skillnader mellan utbildningssystemen i de olika EU-länderna. En harmonisering mellan EU-länderna skulle öka jämförbarheten mellan utbildningar i olika länder, vilket skulle minska de faktiska hindren för rörlighet över nationsgränserna för både studenter och arbetskraft. Bolognaprocessen, inom vilken en harmonisering av längden på utbildningar på högskolenivå pågår, är ett exempel på detta.

4.3.2 Ökad sysselsättningsgrad

Den öppna samordningsmetoden började användas redan i mitten av nittiotalet i den europeiska sysselsättningsstrategin. Sysselsättningsgraden skiljer sig väsentligt mellan EU:s medlemsstater.³⁷ Sverige har bland de högsta sysselsättningsgraderna. Sysselsättningsgraden skiljer sig också markant mellan olika grupper på arbetsmarknaden. Generellt är den lägre för kvinnor och äldre. Målsättningen inom ramen för Lissabonstrategin är att öka sysselsättningsgraden till 80 procent av befolkningen mellan 15 och 64. Det finns också särskilda mål för kvinnor (70%) och för personer mellan 55 och 64 (50%). Vissa delar av målsättningarna, som höjd faktisk pensionsålder, kan medlemsstaterna påverka via socialförsäkringssystemet. Arbetslösheten påverkas också av förhandlingssystemen på arbetsmarknaden. Där ligger mycket av makten att förändra på arbetsmarknadens parter. Till exempel ligger arbetslösheten lägre för de länder som har decentraliserade och centraliserade förhandlingssystem, än för länder där parterna förhandlar på mellanliggande branschnivå. För en genomgång av förhandlingssystemens effekter på arbetslösheten se EEAG-rapporten 2004.³⁸

³⁷ En individ räknas som sysselsatt om hon arbetar minst en timme under mätveckan, eller skulle ha arbetat under normala omständigheter, men till exempel är sjukskriven. Förutom heltidsarbetslösa räknas bland annat heltidsstuderande som icke-sysselsatta.

³⁸ European Economic Advisory Group, EEAG är en samling europeiska nationalekonomer knutna till CESifo-institutet i München. Sedan 2002 ger gruppen ut årliga rapporter om europeisk ekonomisk politik. Se även Calmfors och Driffill (1988) för en diskussion om sambandet mellan förhandlingssystem och arbetslöshet.

4.4 Sammanfattning av kapitel 4

I kapitel 4 diskuteras de existerande medel som kan användas för att öka den ekonomiska tillväxten inom EU. De delas upp i frågor som behandlas inom den öppna samordningsmetoden, frågor som behandlas huvudsakligen på EU-nivå, och frågor som behandlas huvudsakligen på nationell nivå. Det finns möjliga tillväxtkopplingar på oerhört många politikområden, så det blir ett selektivt urval av möjliga medel som går igenom, särskilt för nationell politik. De olika möjliga medlen att öka tillväxten relateras till vad som har tagits upp i de föregående kapitlen om resultat från nationalekonomisk forskning och den allmänna debatt som förts om tillväxtfrågor i EU.

5 AVSLUTANDE DISKUSSION

5.1 Hur viktigt är det med tillväxt?

Givetvis hävdar ingen att höjd BNP är det enda viktiga målet att uppnå. I Lissabonstrategin ingår målen om social sammanhållning och ett hållbart samhälle i själv måldefinitionen. Vi diskuterar i detta avsnitt hur viktigt BNP är som samhällsmål.

Många viktiga förändringar mäts inte i BNP, trots att BNP är en god indikator på förändringar i levnadsstandard. Ett exempel är att medellivslängden stiger över tiden, vilket vi värdesätter. Hur mycket ska man värdera ett extra förväntat levnadsår? En metod är att se hur mycket högre lön personer kräver för att ta arbeten som innebär förhöjd dödsrisk. Olika studier kommer till olika resultat, siffror mellan 3 och 7 miljoner dollar är det vanliga för amerikanska data. Räknar man med ett värde av 5 miljoner dollar så är den sexprocentiga ökningen av medellivslängden, som vi har haft i Sverige sedan 1970, värd 300 000 dollar per person, det vill säga cirka 2,5 miljoner kronor. Under samma tid har real BNP per capita stigit med 73 procent i Sverige. Ökningen i real BNP per capita sedan 1970 är cirka 125 000 kronor och om man räknar med en medellivslängd på 80 år innebär det 10 miljoner kronor i ökad BNP per person över ett liv. Det är förstås svårt att sätta ett exakt värde på den ökade medellivslängden. Om godtar beräkning på 2,5 miljoner kronor ovan så skulle det motsvara en BNP-ökning per capita sedan 1970 på närmare 100 procent istället för 73 procent. Själva siffran ska inte tas på allt för stort allvar utan snarare ses som ett exempel på att det finns mycket stora samhällsförändringar som inte fångas i BNP.³⁹

Varför ska vi då bry oss om långsiktig ekonomisk utveckling? Borde vi inte istället eftersträva att maximera summan av lycka i samhället? De senaste åren har lyckoforskning fått en förnyad uppmärksamhet bland nationalekonomer. Genom att utnyttja enkätundersökningar där personer har tillfrågats om hur lyckliga de anser sig vara, har man kunnat belägga några grundläggande samband mellan inkomstnivåer och lycka. I fattigare länder (i inkomsttermer) är folk i snitt mindre lyckliga än i rikare ekonomier. Rika ekonomier emellan finns det dock inga skillnader i lycka. Amerikaner som har den högsta inkomstnivån i snitt är med andra ord inte lyckligast i världen. Tvärtom visar det sig att den amerikanska befolkningen är ungefär lika lycklig nu som på 1950-talet. Hur kommer det sig då att det inte verkar finnas någon korrespondens mellan inkomstökningar och mer lycka

³⁹ Se Murphy och Topel (2002) för en diskussion om värdet av förbättrad hälsa och ökad livslängd.

när man väl har kommit över en viss inkomströskel? Två huvudsakliga förklaringsfaktorer framträder, nämligen *vanans makt* och *rivalitet*. Människor tycks snabbt vänja sig vid en viss levnadsstandard (som bestäms av inkomstnivån). Därmed blir även en fördubbling av inkomsten ingenting som påverkar vår lycka när vi väl haft tid att vänja oss vid den (vilket är en snabb process). Däremot sänks vår lycka avsevärt av att exempelvis bli arbetslös eller sjuk. Det verkar med andra ord ta avsevärt längre tid för människor att anpassa sig till en inkomstförsämring. Rivalitetsbegreppet gör dessutom att vi jämför oss kontinuerligt med människorna i vår omgivning, det vill säga grannar, arbetskamrater och vänner. Vi är lyckligare om vi har en finare bil än dem. Huruvida vår bil är finare än riksgenomsnittet är däremot ganska oväsentligt. Medan vi jämför våra inkomster och materiella tillgångar med våra ”grannar”, tenderar vi dock inte att jämföra hur mycket fritid vi har. Ur ett policyperspektiv har dessa rön intressanta implikationer. Vanans makt och rivalitet leder båda till att vi tenderar att arbeta för mycket eftersom att arbeta mer ger högre inkomster och har som enda bieffekt att vi får mindre fritid, vilket är någonting vi inte jämför med våra grannar. Kanske är detta en anledning till att ha hög skatt på arbete?⁴⁰

Såsom avsnitten ovan om hälsa och lycka indikerar, finns det mycket som inte fångas i BNP per capita måttet. Strävan efter långsiktig tillväxt, mätt som den genomsnittliga tillväxttakten i BNP per capita över några decennier, kan därmed kännas märklig. Samtidigt ska vi inte förglömma att en god inkomstutveckling på nationell nivå i de allra flesta fall är en förutsättning för en hög levnadsstandard. Den bästa sjukvården finns trots allt inte i länder som är fattiga, utan snarare i de rikaste där man fullt ut har råd att implementera den senaste häsloteknologin och ta hand om sina medborgare. Därmed inte sagt att man ska bortse från att värdera lycka, ökad livslängd och andra icke-monetära faktorer. Att ignorera dessa vore lika dumt som att ignorera strävan efter en hög tillväxttakt i BNP per capita.

5.2 Vad kommer att hända i den europeiska tillväxtdebatten?

Den här rapporten har mest blickat bakåt på den debatt som hittills förts om tillväxtfrågor. I detta avsnitt blickar vi framåt för att se vilka frågor som kan bli aktuella de närmaste åren.

⁴⁰ För vidareläsning om lycka, se Frey och Stutzer (2002) och Layard (2005).

5.2.1 Kommer tillväxtdebatten att fortsätta?

Ett av Lissabonstrategins mål är att sätta fokus på tillväxtfrågor. På den punkten har man lyckats bra, åtminstone på EU-nivå. Den relativt låga tillväxten och den höga arbetslösheten talar för att tillväxtfrågorna kommer att fortsätta att vara en viktig fråga på den politiska agendan inom EU. Vidare har man genom att ägna ett EU-toppmöte varje vår åt Lissabonstrategin garanterat att tillväxtfrågor kommer att finnas kvar i den allmänna politiska diskussionen på EU-nivå.

Många debattörer, som till exempel André Sapir, betonar avregleringar av produkt- och arbetsmarknader som medel att uppnå högre tillväxt. Sapir (2005) anser att EU på central nivå framför allt ska koncentrera sig på tillväxtfrågorna. Andra, som Kok-gruppen, anser att det är viktigt att fokusera även på sociala frågor. Man talar då om en social dimension eller om Europas sociala modell. Denna diskussion går långt tillbaka i EU-historien. Frågan är delvis en klassisk höger-vänsterfråga, men det går givetvis att hävda att EU ska ägna sig åt sociala frågor, samtidigt som man förespråkar långtgående sociala satsningar på nationell nivå. Denna debatt kommer antagligen att fortsätta också de närmaste åren.

Den allmänna tillväxtdebatten har hittills knappt påverkats av östutvidgningen och eventuella kommande utvidgningar av EU. De ekonomiska problemen ser annorlunda ut för de nya och gamla medlemsstaterna och det är antagligen bara en tidsfråga innan de nya medlemsstaternas problem kommer att få en ökad betydelse i den allmänna europeiska diskussionen.

5.2.2 Tillväxtfrågor på olika politikområden

Tillväxtfrågor kommer in på många politikområden och debatten kommer sannolikt att koncentreras till de områden som för tillfället är aktuella.

Den allra närmaste tiden är EU:s långtidsbudget för 2007–2013 uppe för diskussion. Budgeten är relativt liten, en procent av EU:s BNP. Här har det hävdats, av bland andra Sapir, att man genom att lägga om utgifterna från regionalpolitik och jordbrukspolitik till forskning, utbildning och infrastruktur kan öka den ekonomiska tillväxten. Samtidigt har det historiskt sett varit svårt att skära i tidigare åtaganden inom EU:s budget. Därför en omläggning mot en fullständig utfasning av regionalpolitiken och jordbrukspolitiken är inte trolig. Frågan är snarare hur långt man väljer att gå med omprioriteringarna inom EU-budgeten. Förutom tidigare satsningar och eventuellt utökade satsningar på forskning och infrastruktur så konkurrerar även regionalpolitiska satsningar i EU:s nya och relativt fattigare medlemsstater om budgetutrymmet.

EU spelar en mycket viktig roll i WTO-förhandlingarna i den så kallade Doha-rundan. En av stötestenarna är EU:s subventioner till jordbruket. Minskade handelshinder kan leda till effektivare resursutnyttjande i världen och därmed högre nivåer på BNP per capita. WTO-förhandlingarna kommer antagligen att fortsätta att vara intensiva den närmaste tiden.

Tjänstedirektivet är en aktuell fråga, där förespråkarna menar att minskade faktiska handelshinder för tjänster skulle leda till högre tillväxt. Det finns två mekanismer för detta. En är en traditionell handelsvinst: Om ett land är bra på till exempel datarelaterade tjänster och ett annat land har komparativa fördelar på transportrelaterade tjänster tjänar båda länderna på att koncentrera sig på det område de är relativt bra på. Vidare kan en enklare tjänstehandel leda till intensivare konkurrens, något som i sin tur leder till lägre priser eller bättre kvalitet. Detta leder i sin tur till ökad sammanlagd produktion, det vill säga en höge BNP-nivå. I praktiken kräver tjänstedirektivet en harmonisering mellan EU:s medlemsstater på en rad områden. Dessa harmoniseringar kan innebära försämringar för vissa länder eller grupper. Tjänstedirektivet har därför varit kontroversiellt. Diskussionen om ett tjänstedirektiv kommer troligen att fortsätta en tid framåt och tillväxtargumenten kommer i så fall att vara centrala i denna diskussion.

Lissabonprocessen innebär att en rad områden som huvudsakligen ligger på medlemsstatsnivå behandlas inom den öppna samordningsmetoden och på EU:s toppmöten. I och med att Lissabonprocessen reviderades vid den halvtidsöversyn som gjordes på EU-toppmötet i mars 2005 kommer det nog att dröja en tid tills återigen blir aktuellt med förändringar i Lissabonprocessen. Arbetet ska numera bedrivas i treårscykler, vilket innebär att det den första treårscykel kommer att avslutas 2008 och i samband med det kan det tänkas att arbetsformerna börjar diskuteras igen.

EU-kommissionen tog i januari 2005 fram en så kallad grönbok om arbetskraftsinvandring. En grönbok är ett dokument som tar upp en fråga till diskussion och uppmanar till debatt i en fråga. Detta gör att möjligheten till ökad arbetskraftsinvandring har kommit upp på EU:s dagordning.

Jordbrukspolitiken är i sig inte förknippad med tillväxtdebatten. Däremot kommer den in som ett möjligt nedskärningsområde i EU-budgeten och även som en viktig del i de pågående WTO-förhandlingarna. Om det inte händer något radikalt med jordbrukspolitiken i samband med den förestående uppgörelsen om EU:s långtidsbudget 2007–2013 så ligger den i stor utsträckning fast tills 2013. En halvtidsöversyn av jordbrukspolitiken kan förutses till 2009 och den jordbrukspolitiska diskussionen kan i så fall intensifieras i samband med den.

Till dessa debatter om frågor på EU-nivå kommer nationella debatter. De kommer förstås att utveckla sig olika i olika medlemsstater och bör också göra det i och med att problemen skiljer sig åt mellan länder. Det kan dock noteras att den reviderade Lissabonsprocessen innebär att det ska tas fram nationella handlingsplaner för tillväxt och sysselsättning som ska behandlas i de nationella parlamenten. Även diskussionerna på EU-nivå, både allmänt och vid de vårtoppmöten som behandlar Lissabonstrategin, kommer i olika utsträckning att återspeglas i de nationella debatterna.

Varje halvår byts ordförandelandet i EU ut. Varje ordförandeland brukar ha en lista med prioriteringar för sitt ordförandeskap. Bland det österrikiska ordförandeskapet prioriteringar för våren 2006 finns att verka för mindre rädsla för globalisering. Här ligger det nära till hands att jämföra med vad Krugman skrev redan 1994 om riskerna med att använda konkurrenskraftsargument för att genomdriva olika politikförändringar. Det finländska ordförandeskapet under hösten 2006 kommer antagligen att vilja diskutera vad som kan göras för att höja produktiviteten i ekonomin. Båda globaliseringsdiskussionen och en diskussion om ökad produktivitet ligger nära den pågående tillväxtdebatten.

ENGLISH SUMMARY

Economic growth has been on the EU agenda since 1993, the year in which the White Paper on growth, competitiveness, and employment was introduced. The focus on economic growth was reinforced with the introduction of the Lisbon Strategy in 2000.

The aim of this report is to give an overview of the debate on growth issues and a summary of the economic research findings on the causes of growth. It was not the purpose to give any policy recommendations.

The report consists of five chapters. The first chapter introduces the subject. We begin by defining the concept of economic growth. As we are mainly interested in the longer-term perspective in this report, our main unit of analysis is the average annual growth rate in GDP per capita over at least twenty years. Since GDP per capita is strongly correlated with indicators of well being, such as life expectancy, child mortality and literacy, it also serves as a good proxy for the general standard of living and well being of the population. We then present an overview of Europe's long run economic performance. During the decades immediately following World War II, European countries experienced strong growth and caught up with the world-leader, namely the US, in income per capita terms. However, the economic development of Europe has slowed down since the 1980s and the gap in income per capita relative to the US is again widening. We conclude the chapter with an overview of the development of the EU's growth policy since 1993.

Chapter 2 presents growth theory and empirical findings on economic growth. Neoclassical growth theory stresses the fundamental importance of investments (mainly in physical and human capital) and productivity for economic growth. Even though empirical studies lend support to the importance of these factors for growth, the variation in GDP growth rates requires further explanation. The unexplained residual is normally attributed to productivity. But what is productivity, more precisely? How do we measure changes in the technological level from one year to the next? To what extent has new technological knowledge been implemented in production processes? These issues still need more investigation. Institutional quality, income inequality, demography and trade are some additional driving forces that matter for economic growth. While it is well established that institutions constitute one of the most important engines of growth, more research is needed to establish and assess the mechanisms through which the institutions act.

Recent research suggests that the growing gap in income per capita terms

between Europe and the US is mainly caused by labour market-related factors. In fact, Europe has a lower employment rate and a lower labour productivity rate on average than the US, both harmful for Europe's catching-up in income per capita terms.

Chapter 3 gives a short overview of the debate on growth policy in the EU since 1993. It begins by describing the development of growth policy at the EU-level. Then we summarise five influential contributions to the EU policy debate on economic growth: Krugman (1993), Sapir *et al.* (2003), Blanchard (2004), Kok *et al.* (2004), and Sapir (2005).

The authors view the severity of Europe's growth problems differently. For instance, Sapir *et al.* (2003) are very concerned at the lack of catching-up with the US since 1970 while Blanchard focuses more on productivity growth being higher in the EU than in the US until 1995. After 1995 the opposite holds true however. The reason for the lack of convergence since 1970 lies to a large extent in the shortening of the number of working hours per employed in Europe, which according to Blanchard is not necessarily bad.

Most authors call for reforms in the product and labour markets. There has always been a discussion of the social dimension in EU policy. Some authors, like Sapir (2005) argue that the EU should focus more on growth and less on social policy. There are substantial differences in social policy within Europe, and the discussion on the merits of different social models has intensified recently.

Chapter 4 discusses the possible means to achieve increased economic growth. We distinguish between policy instruments at the EU level and policy instruments at the Member State level. Additionally, the open method of coordination lies between the EU and the Member State level. To some extent potential effects on growth are present in numerous, perhaps most, policy areas. We have therefore restricted the overview to the most important areas. On the EU level we focus on the EU budget, the Single Market, trade policy and the Stability Pact. On the national level we focus on employment and education.

The last chapter discusses the value of economic growth and suggests some possible directions in which the future European debate on growth might go.

One could argue that the long run effects of economic growth can be very large. An increase in GDP by one per cent per year adds up to a very large increase in the level of GDP in the long run. There seems to be close to a

consensus on the value of economic growth, but it is of interest to compare the value of growth to other possible goals for society. Many important changes over time are not captured by GDP. The ongoing increase in longevity may be viewed as valuable, but is not captured in GDP. Of course, in general there is no trade-off between economic welfare and a long life. The point is that many important policy outcomes are not covered by GDP. Results from happiness research suggest that the happiness level is higher in the group of rich developed countries, but that there is no significant effect from the level of GDP on the average level of reported happiness within the group of rich countries.

We conclude by discussing the future of the debate on economic growth in the EU. It is likely to be on the European agenda, certainly over the next few years, for at least two reasons. Firstly, the growth in GDP is still low. Secondly, the Lisbon Strategy has built in an ongoing debate on growth issues in the European political system. The future European debate on growth issues is likely to be influenced by the general EU agenda. The Financial Perspective (The EU budget), the possibility of a services directive, and the trade negotiations in the Doha round are examples of current items on the EU agenda with a clear relation to the debate on economic growth.

REFERENSER

- Acemoglu, D., Robinson J. A. och S. Johnson, The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review* 91 (2001), 1369–1401.
- Acemoglu, D. och J. A. Robinson, Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective, *Quarterly Journal of Economics* 115:4 (2000), 1167–1200
- Aghion, P. och P. Howitt, Appropriate Growth Policy: A Unifying Framework, 2005 Joseph Schumpeter Lecture delivered at the European Economic Association Meeting in Amsterdam (August 2005)
- Aghion, P. och P. Howitt, *Endogenous Growth Theory*, (MIT Press, 1998)
- Alesina, A. och D. Rodrik, Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics* 109:2 (1994), 465–490
- Banerjee, A. V. och E. Duflo, Inequality and growth: What can the Data Say?, *Journal of Economic Growth* 8:3 (2003), 267–29.
- Barro, R. och J.W. Lee, International Measures of Schooling Years and Schooling Quality, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 86:2 (1996), 218–223
- Bhagwati, J., *Till frihandelns försvar – tre essäer*, (SNS Förlag, 2001)
- Blanchard, O., The Economic Future of Europe, *Journal of Economic Perspectives*, 18 (2004): 3–26
- Boeri, T., Börsch-Supan, A. och G. Tabellini, Welfare State Reforms. A Survey of what Europeans want, *Economic Policy* (2001), 9–50
- Brock, W. A. och M. S. Taylor, Economic Growth and the Environment: A Review of Theory and Empirics, *forthcoming in Handbook of Economic Growth* (2004)
- Calmfors, L., *What Remains of the Stability Pact and What Next*, Sieps 2005:8
- Calmfors L. och J. Driffill Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, *Economic Policy* 6 (1988), 14–61
- Deininger, K. och L. Squire, New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth, *Journal of Development Economics* 57:2 (1998), 259–287.

Easterly, W., National Policies and Economic Growth: A Reappraisal, Draft chapter for Handbook of Economic Growth, Edited by P. Aghion and S. Durlauf, (February 2004)

Easterly, W., *The Elusive Quest for Growth*, (MIT Press, 2002)

Easterly, W. och R. Levine, It's not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models, *World Bank Economic Review* 15:2 (2001), 177–219.

EEAG, European Economic Advisory Group, *Report on the European Economy 2004*, 2004

Engerman, S. L. och K. L. Sokoloff, The Evolution of Suffrage Institutions in the New World, NBER Working Paper 8512 (2001)

Eriksson, J., Karlsson, B. O. och D. Tarschys (red) *From Policy Takers to Policy Makers: Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, Sieps 2005:5

Fischer, S., Globalization and Its Challenges, *American Economic Review* 93:2 (2003), 1–30

Fogel, K., Morck, R. och B. Yeung, "Corporate Stability and Economic Growth: Is What's Good for General Motors Good for America?", mimeo University of Alberta, (2005)

Forbes, K., A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth, *American Economic Review* 90 (2000), 869–887

Frey, B. S. och A. Stutzer, *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*, (Princeton University Press, 2002)

Galasso, V. och P. Profeta, Politics, Ageing and Pensions, *Economic Policy* (2004), 63–115

Gemmel, N., Evaluating the Impacts of Human Capital Stocks and Accumulation on Economic Growth: Some New Evidence, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58.1 (1996), 9–28

Henderson, R., A. B. Jaffe och M. Trajtenberg, Universities as a Source of Commercial Technology: A Detailed Analysis of University Patenting, 1965–1998, *Review of Economics and Statistics* 80 (1998), 119–127

Jensen, R. och M. Thursby, Proofs and Prototypes for Sale: The Tale of University Licensing, *American Economic Review* 91 (2001), 240–259

- Jones, C. I., Time Series Tests of Endogenous Growth Models, *Quarterly Journal of Economics* 110:4 (1995a), 495–525
- Jones, C. I., R&D Based Models of Economic Growth, *Journal of Political Economy* 103:4 (1995b), 759–784
- Kok, W., Bausch, R., Fitzgerald, N., Gutiérrez, A., Hutton, W., Idrac, A-M, Lundby-Wedin, W., Mirow, T., Moldan, B., Paganetto, L., Rosati, D., Sundbäck, V. och F. Verzetnitsch. *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, EU-kommissionen, 2004
- Krueger, A. och M. Lindahl, Education for Growth: Why and for Whom?, *Journal of Economic Literature* 39:4 (2001), 1101–1136
- Krugman, Paul, Competitiveness: A Dangerous Obsession *Foreign Affairs*, 73 (1994): 28–44
- Kuznet, S., Modern Economic Growth: Findings and Reflections, *American Economic Review* 63:3 (1973), 247–258
- Layard, R., *Happiness. Lessons from a new Science*, (Penguin Press, 2005)
- Maddison, A., *The World Economy: A Millennial Perspective*, (OECD, 2001)
- Malthus, T., *Essay on the Principle of Population*, (1798)
- McKinsey Global Institute, *Reaching High Productivity Growth in France and Germany*, 2002
- Nickell, S., Employment and Taxes, paper prepared for the CESifo conference on "Tax Policy and Employment", 2003
- Nicoletti, G. och S. Scarpetta, Regulation, Productivity and Growth, *Economic Policy* 36 (2003), 11–72
- North, D., *Institutionerna, Tillväxten och Välståndet*, (SNS Förlag, 1993)
- OECD, *Towards High-Performing Health Systems: Policy studies*, (OECD, 2004)
- Persson, T. och G. Tabellini, Constitutions and Economic Policy, *Journal of Economic Perspectives* 18 (2004), 75–98
- Persson, T. och G. Tabellini, *The Economic Effect of Constitutions?*, (MIT Press, 2003)
- Persson T. och G. Tabellini, Is Inequality Harmful for Growth?, *American Economic Review* 84 (1994), 600–621

Rodrik, D., Subramanian A. och F. Trebbi, Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth* 9:2 (2004), 131–165

Roine, J., Vem ska äga universitetens uppfinningar?, *Ekonomisk Debatt* 32: 3 (2004), 81–83

Sapir A. Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J. och H. Wallace, *An Agenda for a Growing Europe: Making the the EU Economic System Deliver*, Bryssel EU-kommissionen, 2003

Sapir A., *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Paper presented at the informal ECOFIN meeting in Manchester, 9 September 2005, 2005

Storesletten, K., Sustaining Fiscal Policy through Immigration, *Journal of Political Economy* 108:2 (2000), 300–323

Tabellini, G. och C. Wyplosz, Can the Lisbon Strategy be Repaired?, Paper presented at the Economic Council of Sweden conference, (Stockholm, 2005)

Tarschys, D., *Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy*, Sieps 2003:17

Temple, J., The New Growth Evidence, *Journal of Economic Literature* 37:1 (1999), 112–156

United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2005*, (UNDP, 2005)

Weil, D. N, *Economic growth*, (Pearson, 2005)

White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century (COM (1993) 700 final)

World Bank, *World Development Report*, (Oxford University Press, 2000)

Young, A., A Tale of Two Cities: Factor Accumulation and Technical Change in Hong Kong and Singapore, *NBER Macroeconomics Annual 1992* (MIT Press, 1992), 13–15

Young, A., The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience, *Quarterly Journal of Economics* 110:3 (1995), 641–680

APPENDIX

A1 De 14 huvudindikatorerna för Lissabonprocessen

Allmän ekonomisk bakgrund

1. BNP per capita (i köpkraftsstandard)
2. Arbetskraftsproduktivitet

Sysselsättning

3. Sysselsättningsgrad
4. Sysselsättningsgrad för äldre arbetstagare

Innovation och forskning

5. Utbildningsnivå (20–24)
6. Utgifter för forskning och utveckling

Ekonomisk reform

7. Relativ prisnivå
8. Företagens investeringar

Social sammanhållning

9. Risk att beröras av fattigdom
10. Fördelning av regionala sysselsättningsnivåer
11. Långtidsarbetslöshet

Miljö

12. Utsläpp av växthusgaser
13. Ekonomins energiintensitet
14. Transportvolym

A2 Integrerade riktlinjer för tillväxt och sysselsättning (2005–2008)

Dessa 23 riktlinjer ska användas i de nationella handlingsprogrammen för tillväxt och sysselsättning.

Makroekonomiska riktlinjer

1. Säkerställa ekonomisk stabilitet
2. Trygga ekonomisk hållbarhet
3. Främja en effektiv resursfördelning
4. Främja större samstämmighet mellan den makroekonomiska politiken och strukturpolitiken
5. Säkerställa att löneutvecklingen bidrar till makroekonomisk stabilitet och tillväxt
6. Bidra till en dynamisk och fungerande ekonomisk och monetär union

Mikroekonomiska riktlinjer

7. Utvidga och fördjupa den inre marknaden
8. Sörja för öppna och konkurrensutsatta marknader
9. Skapa ett attraktivare företagsklimat
10. Främja en mer företagervänlig kultur och ett gynnsamt klimat för små och medelstora företag
11. Utvidga och förbättra den europeiska infrastrukturen och slutföra överenskomna prioriterade gränsöverskridande projekt.
12. Öka och förbättra investeringarna i forskning och utveckling
13. Underlätta innovation och utnyttjande av informations- och kommunikationsteknik
14. Främja en hållbar resursanvändning och stärka synergierna mellan miljöskydd och tillväxt
15. Bidra till en stark industriell bas i EU

Sysselsättningsriktlinjer

16. Genomföra en sysselsättningspolitik som syftar till att uppnå full sysselsättning, förbättra kvaliteten och produktiviteten i arbetet och öka graden av social och territoriell sammanhållning
17. Främja en livscykelinriktad syn på arbete
18. Sörja för att en arbetsmarknad som är öppen för alla står till förfogande för arbetssökande och mindre gynnade personer
19. Förbättra förmågan att bemöta arbetsmarknadens behov
20. Främja flexibilitet i kombination med anställningstrygghet och minska segmenteringen av arbetsmarknaden
21. Sörja för en sysselsättningsfrämjande utveckling av lönekostnader och andra arbetskostnader
22. Utöka och förbättra investeringarna i humankapital
23. Anpassa utbildningssystemen till nya kompetenskrav

SIEPS PUBLIKATIONER

Rapportserien

2005:2op

The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?

Författare: Edward Best

2005:10

The Role of the National Courts in the European Union:

A Future Perspective

Författare: Xavier Groussot

2005:9

Is the Commission the Small Member States' Best Friend?

Författare: Simone Bunse, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis

2005:8

What Remains of the Stability Pact and What Next?

Författare: Lars Calmfors

2005:7

European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited

Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall

2005:6

EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid

Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne

2005:5

From Policy Takers to Policy Makers:

Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States

Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys

2005:4

The Enigma of European Added Value:

Setting Priorities for the European Union

Författare: Daniel Tarschys

2005:3

Folkomröstning eller parlamentsratificering

– hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?

Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson

2005:2

Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2005:1op

The 2005 Luxembourg Presidency:

*A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact
and to the Lisbon Process*

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2005:1

EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv

Författare: Mikael Priks

2004:9

The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:

A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?

Författare: Kirsty Hughes

2004:8

Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?

Författare: Bruno de Witte

2004:3–7

En konstitution för Europa? Reflektioner

Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,
Ola Zetterquist och Thomas Bull

2004:2

EU:s och USA:s livsmedelsbistånd

– effekter på lokal produktion och import

Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med
Livsmedelsekonomiska institutet)

2004:1

Regionala integration och regionala handelsavtal

Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko

2003:19

Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe

Författare: Karolina Ekholm

2003:18

Coming of Age? Economic Management of the European Union

Författare: Per Molander och Allan Gustafsson

2003:17

Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy

Författare: Daniel Tarschys

2003:16

Företagsförvärv inom EU

– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad

Författare: Ulf Bernitz

2003:15

Domstolarna i Europeiska unionens konstitution

Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg

- 2003:14
Decentralized Agencies and the IGC – A Question of Accountability
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch
- 2003:12
Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå
Författare: Fredrik Langdal
- 2003:11
Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU
Författare: Michael Hellner
- 2003:10
Säkerhet och försvar i framtidens EU
– *en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet*
Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson
- 2003:9
Reforming the Council – A Work in Progress
Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw
- 2003:8
Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch
- 2003:7
The Invisible Transformation of Codecision
– *Problems of Democratic Legitimacy*
Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier
- 2003:6
Skatterna – konkurrens eller harmonisering?
Författare: Mats Persson
- 2003:5
Flyktingpolitiken i framtidens EU
Författare: Hans E Andersson
- 2003:4
Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?
Författare: Jörgen Hettne
- 2003:3
Förberedelser inför regeringskonferenser
– *framtidskonventet i sitt sammanhang*
Författare: Karl Magnus Johansson
- 2003:2
Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna
Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

The Open Method of Coordination

– *A New Governance Architecture for the European Union?*

Författare: Claudio M Radaelli

Utredningsserien

2004:2u

Nettomigrationen från de nya EU-länderna

– *utvärdering och prognostisering*

Författare: Jonas Eriksson

2004:1u

European Governance

– *An Overview of the Commission's Agenda for Reform*

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2003:3u

EU:s framtidskonvent – resultatet

Författare: Josefin Almer

2003:2u

Konventet bakom kulisserna

– *om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet*

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

EU:s framtidskonvent – en översikt

Författare: Josefin Almer

Occasional Papers

2005:1op

The 2005 Luxembourg Presidency:

A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004:1op

The Netherlands 2004 EU Council Presidency

– *Dutch EU Policy-making in the Spotlights*

Författare: Mendeltje van Keulen

2003:2op

Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjeringen frem til EU formannskapet

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

Contrasting Transatlantic Interpretations

– *The EU and the US towards a Common Global Role*

Författare: Ludger Kühnhardt



Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se