

026009/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 04/02/10

**DE**

**DE**

**DE**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.2.2010  
SEK(2010) 114 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bewertung der Lissabon-Strategie**

# ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

## Bewertung der Lissabon-Strategie

### EINLEITUNG

Die Lissabon-Strategie wurde im Jahr 2000 ursprünglich als Reaktion auf die Herausforderungen der Globalisierung und der Alterung der Bevölkerung auf den Weg gebracht. Erklärtes Ziel des Europäischen Rates war es, mit der Strategie die Europäische Union bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt ermöglicht und dem Umweltschutz verpflichtet ist.“ Dahinter stand die Erkenntnis, dass die Europäische Union angesichts des immer härter werdenden globalen Wettbewerbs, des technologischen Wandels und der Alterung der Bevölkerung ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit steigern muss, um die Lebensqualität in der EU zu verbessern und den Erhalt ihres einzigartigen Sozialmodells zu sichern. Man war sich zudem darin einig, dass eine entsprechende Reformagenda nicht allein auf EU-Ebene verfolgt werden kann (wie z. B. im Fall des Binnenmarktprogramms 1992): Da zahlreiche Reformfelder auch in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, war eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erforderlich, um Ergebnisse zu erzielen. Dabei wurde auch anerkannt, dass die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten eng miteinander verflochten sind und das Handeln (oder Nichthandeln) eines Mitgliedstaates erhebliche Konsequenzen für die EU insgesamt haben kann.

Die ursprüngliche Strategie entwickelte sich jedoch nach und nach zu einer äußerst komplexen Struktur mit einer Vielzahl von Zielen und Maßnahmen und einer unklaren Aufteilung von Zuständigkeiten und Aufgaben, insbesondere zwischen der EU- und der nationalen Ebene. Nach einer Halbzeitbilanz wurde die Lissabon-Strategie daher 2005 neu ausgerichtet und eine Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung beschlossen, um die erneuerte Strategie auf ihre Kernziele zu konzentrieren. Darüber hinaus wurde eine neue partnerschaftliche Governance-Struktur für die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen eingeführt.

Bei der Bewertung der Lissabon-Strategie über einen Zeitraum von zehn Jahren stehen in erster Linie ihre Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung im Vordergrund. Eine solche Bewertung ist jedoch nicht einfach, da in diesem Kontext nicht nur dem Konjunkturzyklus und externen Ereignissen, sondern auch dem staatlichen Handeln eine entscheidende Rolle zukommt. Übergeordnetes Ziel der Lissabon-Strategie war es, Tempo und Qualität der Reformen auf nationaler und auf EU-Ebene zu steigern. Bei einer Bewertung muss daher auch berücksichtigt werden, ob die Strategie auch in der Weise zur Gestaltung der Reformagenda beitragen konnte, dass sie unter den Stakeholdern einen größeren Konsens über die Herausforderungen und Lösungsstrategien hergestellt hat.

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie war nicht losgelöst von anderen Entwicklungen: Die Europäische Union ist von 15 Mitgliedstaaten im Jahr 2000 auf nunmehr 27 angewachsen, der Euro ist zu einer wichtigen Weltwährung geworden – 1999 bestand die Eurozone aus zwölf Ländern, heute umfasst sie bereits 16. In der aktuellen Krise hat sich der Euro als makroökonomischer Stabilitätsanker erwiesen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und

Beschäftigung läuft zudem in einer Zeit aus, in der die Menschen in Europa und in anderen Teilen der Welt die Auswirkungen der Wirtschaftskrise deutlich zu spüren bekommen. Die Krise hat die europäischen Volkswirtschaften tiefgreifend und anhaltend verändert: 2009 sank das BIP um 4 %, die Arbeitslosigkeit nähert sich der 10 %-Marke. In den öffentlichen Haushalten klaffen riesige Löcher: die Defizite betragen inzwischen 7 % des BIP und der Schuldenstand ist in den letzten zwei Jahren um 20 Prozentpunkte gestiegen – die Konsolidierungsbemühungen von 20 Jahren sind damit zunichte gemacht. Ziel dieses Papiers ist es, die Auswirkungen der Lissabon-Strategie zu bewerten, eine Bestandsaufnahme ihrer Erfolge vorzunehmen und Bereiche zu ermitteln, in denen die Fortschritte hinter den Erwartungen zurück blieben. Rückblickend auf zehn Jahre Lissabon-Strategie hat sich die Welt während dieses Zeitraums sicherlich mehr verändert und anders entwickelt als Analysten, Entscheidungsträger und Politiker dies damals erwartet hatten. Mit der Vorlage dieser Kurzbewertung der Lissabon-Strategie bietet sich die Möglichkeit, die Stärken der Strategie zu identifizieren, um diese auch in der Folgestrategie beizubehalten, und Schwächen festzustellen, die es in Zukunft zu vermeiden gilt. Der erste Teil dieses Dokuments enthält die wichtigsten Feststellungen, im zweiten Teil werden die Entwicklungen, Fortschritte und Probleme in verschiedenen Politikfeldern detaillierter dargestellt.

## **DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN**

Insgesamt hat sich die Lissabon-Strategie in der EU positiv ausgewirkt, auch wenn ihre Kernziele (Beschäftigungsquote von 70 %, Anteil der FuE-Ausgaben am BIP 3 %) nicht erreicht werden. 2008 lag die Beschäftigungsquote in der EU bei 66 % (2000: 62 %), danach ging sie infolge der Krise wieder zurück. Den Abstand zu führenden Industrieländern beim Produktivitätswachstum konnte die EU jedoch nicht verringern. Die Gesamtausgaben für FuE stiegen in der EU nur geringfügig an (2000: 1,82 %, 2008: 1,9 %). Die Schlussfolgerung, die Strategie sei gescheitert, da diese Ziele nicht erreicht wurden, wäre jedoch zu kurz gegriffen. Aus den im Anhang dargelegten Gründen geht hervor, dass mit der Strategie neue Wege beschritten wurden, indem gemeinsame Maßnahmen zur Bewältigung der langfristigen Schlüsselherausforderungen der EU gefördert wurden. Die wichtigsten Schlussfolgerungen können folgendermaßen zusammengefasst werden:

**Die Lissabon-Strategie hat dazu beigetragen, einen breiten Konsens über die notwendigen Reformen in der EU herzustellen.**

Im Zuge der Neubelebung der Strategie im Jahr 2005 konnten die Reichweite der Strategie und ihre Ziele präzisiert werden. Insbesondere die Festlegung von vier vorrangigen Handlungsfeldern (Investitionen in Wissen und Innovation, Investitionen in Menschen und Modernisierung der Arbeitsmärkte, Freisetzen des Potenzials von Unternehmen (in erster Linie von KMU), Energie und Klimawandel) war ein wichtiger Schritt für eine gezieltere Ausrichtung. In allen Mitgliedstaaten stehen diese Themen nun ganz oben auf der politischen Tagesordnung, was zeigt, dass es gelungen ist, mit der Lissabon-Strategie den Reformkurs voranzutreiben. So verdeutlicht z. B. der Erfolg des Flexicurity-Konzepts, dass die Lissabon-Strategie politische Diskussionen in Gang setzen und gestalten konnte und für alle Seiten zufriedenstellende Lösungen auf den Weg gebracht hat, auch wenn in vielen Fällen noch einschlägige Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Darüber hinaus hat sich die Strategie als ausreichend flexibel und dynamisch erwiesen, um den neuen Herausforderungen und politischen Prioritäten Rechnung zu tragen, die sich im Laufe der Zeit ergeben haben (z. B. Energie und Klimawandel), und die neuen Mitgliedstaaten nach der Erweiterung rasch einzubinden.

## **Die Lissabon-Strategie hat konkrete Vorteile für EU-Bürger und Unternehmen gebracht.**

Die vor dem Hintergrund der Strategie vereinbarten Reformen haben greifbare Vorteile mit sich gebracht. Die zeigt sich u. a. an einer höheren Beschäftigungsquote (vor der Krise wurden 18 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen), einem dynamischeren Unternehmensumfeld mit geringerem Verwaltungsaufwand (z. B. hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Verringerung der Verwaltungslasten aufgrund von EU-Vorschriften im Umfang von über 40 Mrd. EUR vorgelegt, dessen Annahme durch den Rat und das Parlament noch aussteht), größerer Wahlfreiheit für die Verbraucher und einer nachhaltigeren Zukunft (z. B. ging das Wirtschaftswachstum in vielen Mitgliedstaaten mit einer Verringerung der Energieintensität einher). Auch wenn es nicht immer möglich ist, einen ursächlichen Zusammenhang zwischen den Lissabon-Reformen und den Fortschritten in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung herzustellen, kann nachgewiesen werden, dass die Reformen eine entscheidende Rolle spielten.

## **Das Beschäftigungswachstum hat den Menschen jedoch nicht immer den Sprung aus der Armut ermöglicht.**

Von den Beschäftigungszuwächsen haben die Personen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, nicht genug profitiert, und die Arbeitsplätze haben den Menschen auch nicht immer aus der Armut herausgeholfen. Einige Gruppen sehen sich weiterhin vor besondere Hindernisse gestellt; hierzu zählen u.a. ein unzureichendes Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte oder mangelnde Unterstützung. Der Arbeitsmarkt ist in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor segmentiert. Auch die Kinderarmut ist in manchen Mitgliedstaaten hoch. Aus diesen Fakten müssen Lehren gezogen werden.

## **Die Strukturreformen haben die EU-Wirtschaft widerstandsfähiger gemacht und uns geholfen, die Turbulenzen zu überstehen.**

In den letzten zehn Jahren entwickelten sich die öffentlichen Finanzen meist in die richtige Richtung – die Defizite sanken, die Verschuldung nahm ab und die langfristige Nachhaltigkeit wurde durch die Reform der Rentensysteme verbessert. Dank der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen konnte ein koordiniertes Finanzpaket geschnürt werden, um der Krise und dem Nachfragerückgang entgegenzutreten und auf eine Stabilisierung der Wirtschaft hinzuwirken, indem die Entstehung eines Teufelskreises aus sinkender Nachfrage, Investitionsrückgang und steigender Arbeitslosigkeit verhindert wurde. Auf ähnliche Weise haben Arbeitsmarktreformen und aktive Arbeitsmarktpolitik zur Sicherung von Arbeitsplätzen in Zeiten des Wirtschaftsabschwungs sowie zur Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit beitragen, während die Eurozone sich in der Krise als makroökonomischer Stabilitätsanker erwiesen hat. Der Schwerpunkt auf mittel- bis langfristigen Strukturreformen im Rahmen der Lissabon-Strategie hat zweifellos die Konzeption und rasche Umsetzung des Europäischen Konjunkturprogramms Ende 2008 erleichtert und sichergestellt, dass die kurzfristigen strategischen Maßnahmen mit den mittel- bis längerfristigen Herausforderungen der EU in Einklang stehen.

## **Aber: Die Lissabon-Strategie umfasste nicht das nötige Instrumentarium, um einige der Ursachen der Krise von Anfang an bekämpfen zu können.**

Der Schwerpunkt der Lissabon-Strategie lag auf den richtigen Strukturreformen. FuE und Innovation, Arbeitsmärkte (Flexicurity, Qualifizierung und lebenslanges Lernen),

Rahmenbedingungen für Unternehmen und Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sind entscheidende Bereiche, um die EU auf die Globalisierung und die Alterung der Bevölkerung vorzubereiten und den Wohlstand in der EU zu steigern. Im Nachhinein ist jedoch klar, dass man die Strategie stärker auf jene Elemente hätte ausrichten müssen, die maßgeblich zur Entstehung der Krise beigetragen haben, z. B. eine mangelhafte Aufsicht und systemische Risiken in den Finanzmärkten, Spekulationsblasen (z. B. im Immobilienmarkt) und kreditgetriebener Konsum, die in manchen Mitgliedstaaten zusammen mit hinter den Lohnzuwächsen zurück bleibenden Produktivitätsgewinnen hohe Leistungsbilanzdefizite befeuerten. Makroökonomische Ungleichgewichte und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zählen zu den Ursachen der Wirtschaftskrise, wurden aber bei der Aufsicht über die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Lissabon-Strategie, die eher nebeneinander her liefen anstatt sich zu ergänzen, nicht angemessen thematisiert.

**Es wurde viel erreicht, aber die Umsetzung der Reformen kam insgesamt nur langsam und uneinheitlich voran.**

Die Strategie hat zwar konkrete Vorteile gebracht und zur Konsensbildung im Zusammenhang mit der Reformagenda der EU beigetragen, doch die „Umsetzungslücke“, d. h. das Auseinanderklaffen zwischen eingegangenen Verpflichtungen und tatsächlich umgesetzten Maßnahmen, konnte nicht beseitigt werden. Leistungsstarke Mitgliedstaaten drängten auf ehrgeizigere Reformen, während in anderen Mitgliedstaaten nach und nach ein (erheblicher) Umsetzungsrückstand entstand. Dadurch kamen wichtige Vorteile und Synergien nicht zum Tragen. Gleiches gilt für die Einzelmaßnahmen der Lissabon-Strategie, da in manchen Bereichen größere Fortschritte als in anderen erzielt wurden. So blieben die Fortschritte bei mikroökonomischen Reformen hinter den Fortschritten bei beschäftigungspolitischen und makroökonomischen Maßnahmen zurück. Das Ziel der Lissabon-Strategie, die politische Abstimmung in den Bereichen Makroökonomie, Beschäftigung und Mikroökonomie (einschließlich Umwelt) zu fördern, wurde nur teilweise erreicht.

**Der gegenseitigen Abhängigkeit in der stark integrierten EU-Wirtschaft, insbesondere in der Eurozone, wurde nicht ausreichend Rechnung getragen.**

In unseren eng miteinander verflochtenen Volkswirtschaften kann das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial nur ausgeschöpft werden, wenn alle Mitgliedstaaten die Reformen etwa im gleichen Tempo umsetzen, wobei die Herausforderungen auf nationaler Ebene und die Auswirkung des Handelns (oder Nichthandelns) auf andere Mitgliedstaaten und die EU insgesamt zu berücksichtigen sind. In der Wirtschaftskrise kommt dieser gegenseitigen Abhängigkeit besondere Bedeutung zu: Bedeutende positive Spillover-Effekte und Synergien blieben nicht nur ungenutzt, da Reformen in unterschiedlichem Tempo umgesetzt wurden, in manchen Fällen wurden sogar negative Spillover-Effekte ausgelöst.

**Eine stärkere Kopplung der Lissabon-Strategie an andere EU-Instrumente und sektorspezifische Initiativen oder politische Maßnahmen hätte die Wirksamkeit verbessert.**

Die Lissabon-Strategie war nicht eng genug an andere EU-Instrumente bzw. -Strategien wie den Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Strategie für nachhaltige Entwicklung oder die Sozialagenda gekoppelt, so dass einige der Strategien nicht gegenseitig verstärkend, sondern isoliert voneinander umgesetzt wurden. Andere strategische Schlüsselprioritäten, z. B. die

Finanzmarktintegration, waren in der Lissabon-Strategie gar nicht erst enthalten. Darüber hinaus haben ehrgeizige Zusagen auf höchster politischer Ebene in Bezug auf Einzelmaßnahmen nicht immer zu rascherer Entscheidung oder gezielterem Vorgehen geführt. Der Europäische Rat unterstrich z. B. wiederholt die Bedeutung von Innovation und die Notwendigkeit eines rechtssicheren und erschwinglichen Gemeinschaftspatents, aber der Rat konnte (bislang) keine entsprechende Lösung vorlegen. In anderen Bereichen, z. B. der Beseitigung von Hemmnissen für den Binnenmarkt, der Verbesserung des freien Flusses von (digitalen) Inhalten, der Förderung von Arbeitsmobilität oder der rascheren Festlegung interoperabler Normen, wurden trotz der Forderungen der Staats- und Regierungschefs zur Intensivierung der Reformbemühungen nur langsam Fortschritte erzielt, die auch zu keinen nennenswerten Ergebnissen führten. Das im Rahmen der Reform im Jahr 2005 eingeführte Lissabon-Programm, in dem Maßnahmen auf EU-Ebene festgelegt wurden, hat nicht die erforderliche Dynamik für Veränderungen geschaffen.

**Der gezielte Einsatz von Mitteln aus den Strukturfonds hat zwar erhebliche Investitionen in Wachstum und Beschäftigung ermöglicht, doch es bleibt noch viel zu tun.**

Die „Lissabonisierung“ der Strukturfonds hat dazu beigetragen, dass EU-Mittel in erheblichem Umfang (rund 228 Mrd. EUR im Finanzierungszeitraum 2007-2013) für wachstumsfördernde Investitionen, z. B. in Innovation, FuE und Unterstützung für Unternehmen, bereitgestellt werden. Der Großteil dieser Mittel wird in den nächsten fünf Jahren eingesetzt. Durch die Verknüpfung von nationalen strategischen Rahmenplänen, in denen regionale strategische Prioritäten festgelegt sind, und nationalen Reformprogrammen, in denen sozioökonomische Prioritäten festgelegt sind, wurde die Kohärenz zwar verbessert, aber ihre Wirkung hätte noch weiter gehen können. Der Rückgriff auf die Strukturfonds hat auch dazu beigetragen, regionale und lokale Behörden, die bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie eine wichtige Rolle spielen, konkret im Rahmen der Strategie zu unterstützen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Wirkung der Strukturfonds durch die Verbesserung der zugrunde liegenden Strukturen (z. B. in den Bereichen Forschung und Innovation und/oder Arbeitsmärkte), die Vereinfachung von Rechtsvorschriften (z. B. bei den Rahmenbedingungen für Unternehmen, Ausbau der Infrastruktur) und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten und -effizienz in einigen Mitgliedstaaten gesteigert werden kann. Es wäre auch zu überlegen, wie der EU-Haushalt umfassender für die Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung in Anspruch genommen werden kann.

**Die Partnerschaft zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erwies sich im Allgemeinen als positive Erfahrung.**

Das 2005 eingeführte partnerschaftliche Konzept hat die Zusammenarbeit und die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten positiv beeinflusst. Der daraus entstandene Dialog zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hat sich zu einem konstruktiven Meinungsaustausch entwickelt, in dessen Rahmen die Kommission die Mitgliedstaaten zu politischen Optionen beriet, wobei sie oft auf ihre Erfahrung in anderen Teilen der EU zurückgreifen konnte, während die Mitgliedstaaten ihre nationale Perspektive einbrachten und auf Reformmöglichkeiten und Einschränkungen verwiesen. In einigen Fällen banden Mitgliedstaaten regionale und lokale Behörden, Sozialpartner und andere Stakeholder in die Partnerschaft im Rahmen der Lissabon-Strategie ein und erkannten auf diese Weise an, dass diese Akteure bei der Umsetzung der Strategie erhebliche Verantwortung tragen (z. B. in den Bereichen aktive Arbeitsmarktpolitik, Bildung, Infrastrukturausbau, Rahmenbedingungen für Unternehmen). In vielen Fällen war die Einbindung regionaler, lokaler und sozialer

Partner jedoch weniger ausgeprägt und Stakeholder waren – wenn überhaupt – nur auf Ad-hoc-Basis beteiligt, obwohl regionale und lokale Akteure häufig nicht nur über wichtige politische Kompetenzen, sondern auch über umfassende Ressourcen in Lissabon-Bereichen verfügen.

### **Unterschiede bei der Eigenverantwortlichkeit und schwache Governance-Strukturen haben die Umsetzung beeinträchtigt.**

Die Rolle des Europäischen Rates beim Vorantreiben von Reformen war nicht klar definiert. Man könnte argumentieren, dass der Europäische Rat aufgrund der umfangreichen Arbeit in den verschiedenen Ratszusammensetzungen oft zu detailliert vorbereitet war, so dass den Staats- und Regierungschefs nur wenig Raum für grundlegende Diskussionen und Entscheidungen blieb. Auch die Rolle des Europäischen Parlaments hätte klarer definiert werden müssen, um das Parlament stärker am Prozess zu beteiligen.

Was die Instrumente anbelangt, so haben die Integrierten Leitlinien auf der Grundlage des Vertrags dazu beigetragen, die Stoßrichtung für nationale wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strategien vorzugeben. Die Leitlinien waren umfassend und mögen die Reformen zwar vorangebracht haben, doch ihre Vielschichtigkeit und mangelnde Priorisierung haben die Wirkung des Instruments auf die nationale Politikgestaltung eingeschränkt. Die nationalen Reformprogramme (NRP), die auf diesen Leitlinien basieren, waren nützliche Instrumente zur Förderung umfassender Wachstumsstrategien und sie waren besser mit den makroökonomischen, mikroökonomischen und beschäftigungspolitischen Strategien verknüpft. Die Ansätze für die NRP unterschieden sich jedoch erheblich in den Mitgliedstaaten; in einigen Mitgliedstaaten wurde eine ehrgeizige und kohärente Reformagenda auf den Weg gebracht, in anderen hingegen waren die Pläne vage und deskriptiv und wurden von den Regierungen sowie den nationalen (und regionalen) Parlamenten unzureichend unterstützt. Es gab zu viele Ziele auf EU-Ebene und die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Mitgliedstaaten – insbesondere nach der Erweiterung – wurden im Zusammenhang mit den Zielen nicht ausreichend berücksichtigt. Dass es keine klar vereinbarten Verpflichtungen gab, verstärkte die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Eigenverantwortlichkeit. So lag z. B. die Leistung einiger Mitgliedstaaten bereits über den Zielvorgaben, während diese für andere Länder zu hoch gesteckt waren, um sie innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit zu erreichen.

### **Die Wirkung länderspezifischer Empfehlungen fiel unterschiedlich aus.**

Die länderspezifischen Empfehlungen sind ein auf dem Vertrag aufbauendes Instrument, das der Rat auf der Grundlage einer Kommissionsempfehlung einsetzt, um Mitgliedstaaten mitzuteilen, dass ihre Anstrengungen intensiviert werden müssen. Diese Empfehlungen waren ein wichtiges Element der Strategie und führten in einigen Mitgliedstaaten zu spürbaren Veränderungen. Diese Mitgliedstaaten nutzten die Empfehlungen, um innerstaatlichen Reformdruck aufzubauen, indem sie ihrer Politik eine europäische Dimension vermittelten und darauf verwiesen, dass andere Länder sich mit den gleichen Themen befassen. In anderen Mitgliedstaaten bewirkten die Empfehlungen jedoch weder politische Debatten noch wirksame Folgemaßnahmen. Die Empfehlungen wurden sowohl in spezifischer Form als auch als allgemeine Orientierung formuliert. Bei allgemeinen Empfehlungen war es für die Mitgliedstaaten schwieriger einzuschätzen, welche Maßnahmen sie ergreifen sollten, um die Ziele der Empfehlung zu erreichen. In allen Fällen hätte ein tragfähiger und transparenter Bewertungsrahmen dazu beitragen können, bei den Mitgliedstaaten die Akzeptanz der Empfehlungen zu erhöhen.



## **Der politische Lernprozess und der Austausch bewährter Praktiken wurden intensiviert.**

Jeder Mitgliedstaat hat in der Vergangenheit erfolgreich Reformen umgesetzt, so dass – unter Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten und Traditionen – viel Raum für wechselseitige Lernprozesse und die Verbreitung bewährter Praktiken besteht. Ab 2005 wurden die politischen Lernprozesse und der Austausch bewährter Praktiken vertieft. Die Mitgliedstaaten zeigten großes Interesse an den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen wie z. B. Renten- und Gesundheitsreform, Flexicurity und Qualifizierung, mehrjährige Haushaltsverwaltung, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen (Möglichkeiten, den Zeitaufwand für Unternehmensgründungen zu verkürzen), Innovation (mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten setzen inzwischen „Innovationsvouchers“ ein), Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Der Austausch fand meist im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode (OMC) statt. Die Wirksamkeit politischer Lernprozesse scheint größer zu sein, wenn klare und messbare Ziele festgelegt werden (z. B. Verringerung der Verwaltungslasten um 25 %, Unternehmensgründung innerhalb einer Woche) und wenn sowohl technische Experten (zur Anpassung der Strategien) als auch die politische Ebene (zur Erleichterung der Umsetzung) beteiligt sind.

## **Einer der Schwachpunkte der Strategie war die Kommunikation.**

Insgesamt war die Kommunikation über die Vorzüge der Lissabon-Reformen, aber auch über die Auswirkungen eines Verzichts auf Reformen in der EU (oder in der Eurozone), nicht ausreichend. Die Sensibilisierung und Beteiligung der Bürger sowie die öffentliche Unterstützung für die Ziele der Strategie waren daher auf EU-Ebene gering und auf nationaler Ebene nicht immer ausreichend koordiniert. Wenn die Mitgliedstaaten Reformen im Sinne der Lissabon-Strategie kommunizierten, wurden diese Reformen selten als Teil einer europäischen Strategie dargestellt.

## **Der Bezug zur Eurozone hätte stärker betont werden können.**

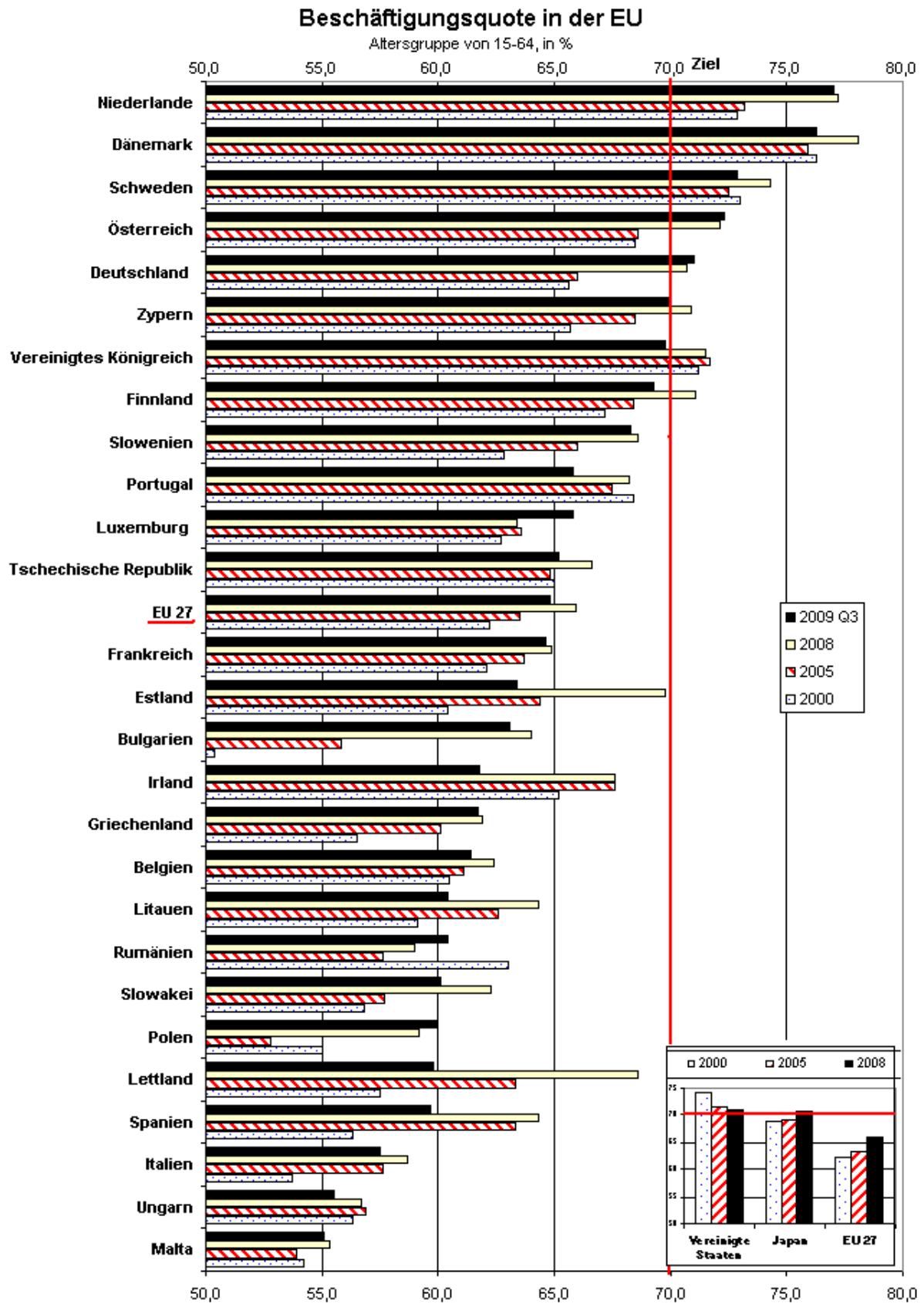
Die Laufzeit der Lissabon-Strategie fiel mit den ersten zehn Jahren nach der Einführung des Euros zusammen. In den Integrierten Leitlinien wird die Notwendigkeit einer besser koordinierten Wirtschaftspolitik in der Eurozone anerkannt und seit 2007 werden spezifische Empfehlungen für die Länder der Eurozone ausgesprochen. Die Empfehlungen zielten auf politische Maßnahmen ab, die insbesondere für ein reibungsloses Funktionieren der EWU wichtig sind. In der Praxis war das Follow-Up der Länder in der Eurozone und in der Eurogruppe jedoch relativ begrenzt. Die Krise zeigte in den Ländern der Eurozone unterschiedliche Auswirkungen, was verdeutlicht, dass einige Länder bei der Umsetzung der Strukturreformen und der Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit viel weiter vorangeschritten sind als andere. Auch das beträchtliche Ungleichgewicht innerhalb der Eurozone, das das reibungslose Funktionieren der EWU beeinträchtigt, ist auf diesen Umstand zurückzuführen.

## **Die externe Dimension hätte stärker ausgeprägt sein können.**

Die Strategie war möglicherweise zu sehr nach innen gerichtet und zielte stärker auf eine Antwort der EU auf die Herausforderungen der Globalisierung ab als auf den Versuch, die Globalisierung mitzugestalten. Die Krise hat sich schnell über den Globus ausgebreitet und damit überdeutlich gezeigt, dass die globale Wirtschaft interdependent geworden ist. Die EU trägt seitdem aktiv zum G20-Prozess bei, im Rahmen dessen eine belastbare Finanzmarkt-Architektur geschaffen wird, um Mängel zu beseitigen und die Fehler der Vergangenheit

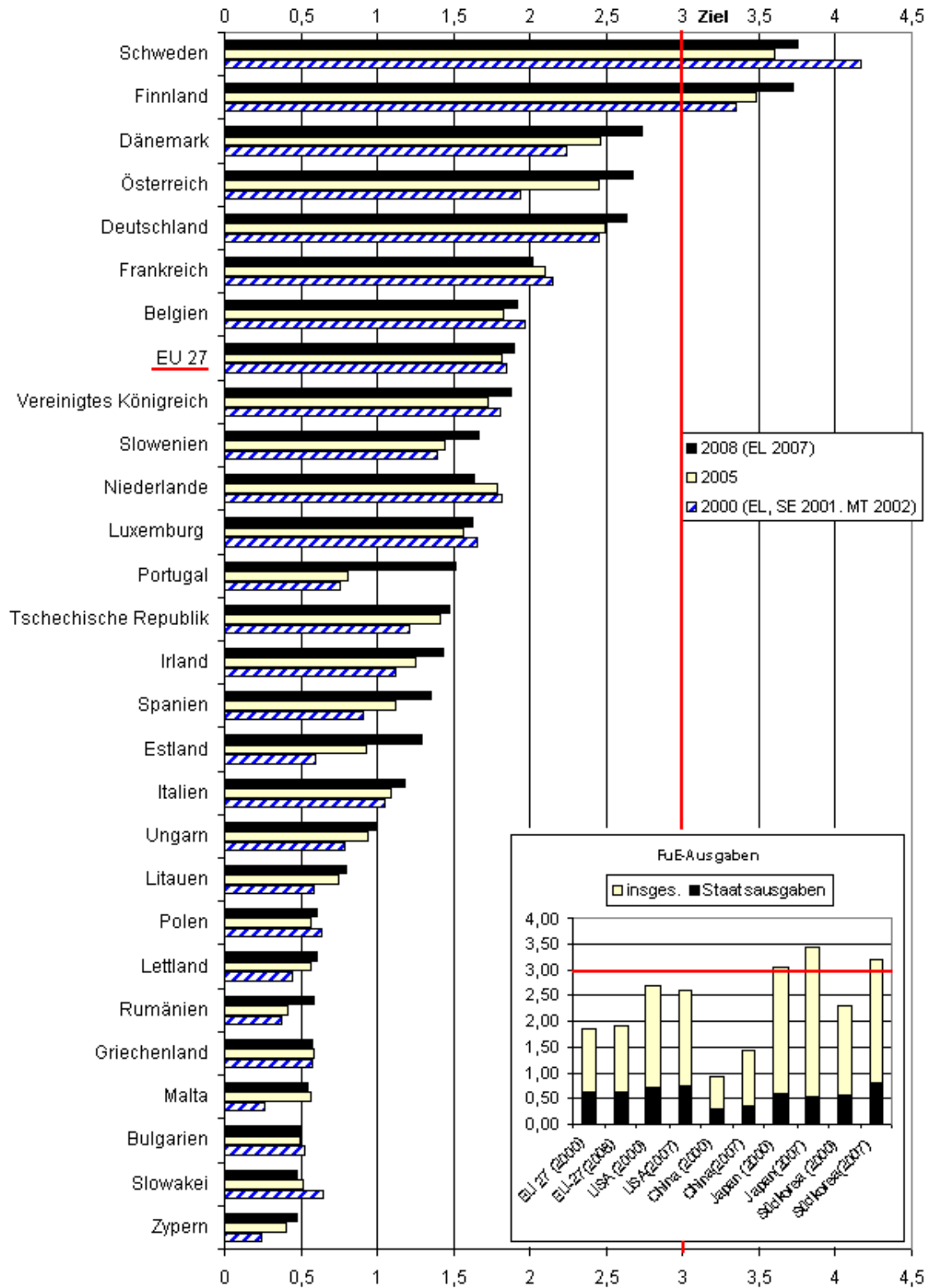
künftig zu vermeiden. Auch den engen Verflechtungen der EU-Wirtschaft mit wichtigen globalen Akteuren wie den USA, Japan und den BRIC-Ländern hätte größere Beachtung zukommen können. Schließlich wurden kaum Anstrengungen unternommen, die Leistung der EU mit der ihrer wichtigsten Handelspartner anhand eines Benchmarkings zu vergleichen und den Fortschritt in der EU in relativen Zahlen zu bewerten.

SCHAUBILDER:



## Ausgaben für FuE

in % des BIP

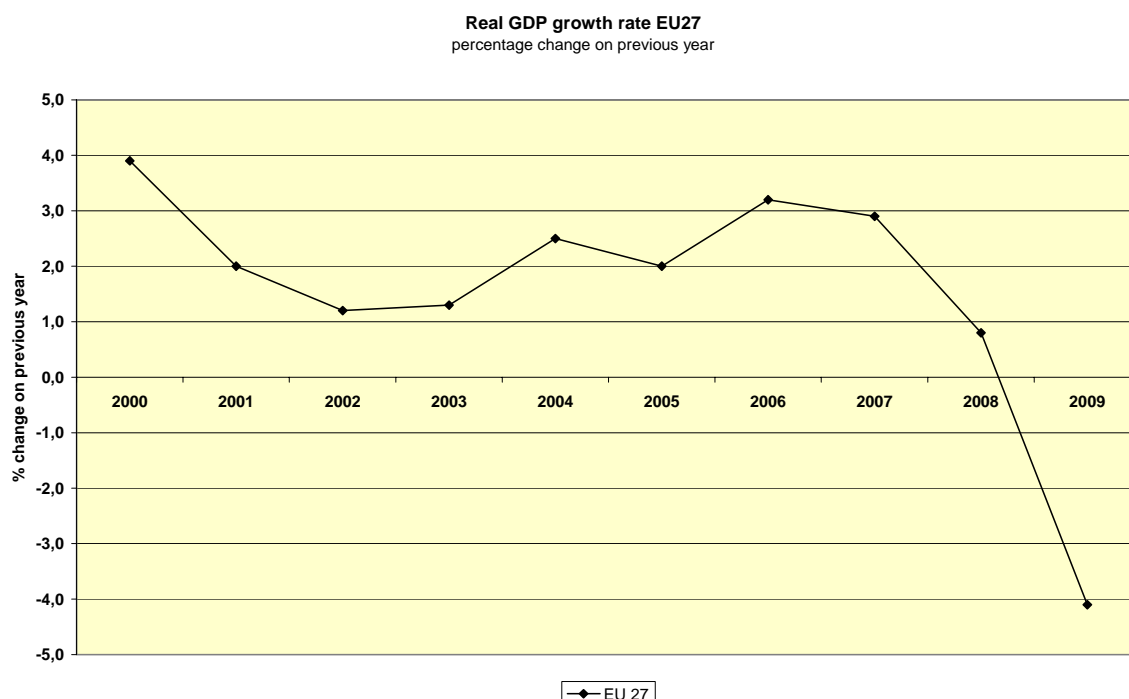


## ANNEX: STOCKTAKE OF PROGRESS IN SPECIFIC AREAS

### POLICY RESULTS

#### Introduction

Until the crisis hit, Europe was moving in the right direction. Labour markets were performing well with participation levels rising to 66% and unemployment levels dropping to 7%, while the graph below shows that EU GDP growth was just short of the Lisbon Strategy's envisaged 3% average growth. Although some of this progress was undoubtedly due to cyclical factors, developments in labour markets in particular owed much to the structural reform efforts of EU Member States.



Source Eurostat – 2009 forecasts DG ECFIN

This technical annex analyses in more detail developments in a number of critical Lisbon areas. Starting with an overview of progress in the macro-economic area, the annex is organised around the four priority areas: more research, development and innovation; unlocking business potential, especially for SMEs; investing in people; and a greener economy.

#### **i) Macroeconomic resilience and financing**

Sound macroeconomic policies are essential to support growth and jobs by creating the right framework conditions for job creation and investment.

Since the launch of the Lisbon strategy in 2000, the EU economy has experienced periods of cyclical upturns and downturns. The downturn 2002-2003 was followed by five years of increasingly strong economic developments characterised by price stability, steady economic

growth and job creation plus declining levels of unemployment. The backdrop to the re-launch of the Lisbon strategy in 2005 was therefore a stable macroeconomic environment, which prevailed broadly until 2008. The economic crisis radically altered this. While average GDP growth in the EU had risen to around 3% per year in 2006-2007, it plunged to -4% in 2009. Similarly, unemployment increased from a low of 7% in 2007 to its current rate approaching 10%.

Maintaining sound and sustainable public finances is a Treaty obligation, with fiscal policy co-ordinated through the Stability and Growth Pact and reflected in the Integrated Guidelines. Following a generally balanced position in Member States' public finances in 2000, deficits widened over 2001-03. This was followed by a continuous improvement in nominal terms until 2007, when again a balanced position for the EU as a whole appeared achievable. This led to reduced government debt ratios, with fewer and fewer Member States subject to the Excessive Deficit Procedure. However, the crisis has had a dramatic impact on public finances, with average deficits reaching 7% of GDP in 2009 and debt approaching 80% of GDP, an increase of around 20 percentage points in just two years. This indicates that budgetary consolidation during the "good times" was insufficient.

Given the projected budgetary impact of ageing populations, ensuring the long-term sustainability of public finances has been a key policy objective. A three-pronged strategy has been pursued to ensure fiscal sustainability, consisting of faster debt reduction, pension and health-care reform, plus labour market reforms (especially to extend working lives). Over the past decade, many Member States have enacted reforms of their pensions systems supported by the Open Method of Coordination, which looks at the access and adequacy of pension systems as well as their fiscal sustainability. Projections<sup>1</sup> confirm that these reforms have had a major impact in terms of containing future growth in age-related spending, and thus contributing to the sustainability of public finances. However, progress was uneven across Member States, and pension reform has been lagging in some countries. Moreover, with life expectancy continuously increasing and health care costs rising steadily, the challenge of ensuring sustainable modern social protection systems is far from over. The recent budgetary deterioration across the EU has substantially worsened the overall sustainability position.

Maintaining wage developments in line with productivity and improving incentives to work, contribute to macro-economic stability and growth, and were central objectives of the Lisbon Strategy. Wage moderation has largely prevailed in most countries, supporting a low inflation environment and employment growth. However, in several Member States wages have systematically outpaced productivity growth, leading to a steady loss in competitiveness. The situation is most acute for some euro area Member States. Also, within a flexicurity strategy, reforms to tax and benefit systems to make work pay have gradually helped to reduce unemployment and inactivity rates. In terms of benefits policy, continuous progress has been made to strengthen conditionality of benefits, while on the tax side widespread efforts have been made to reduce the tax wedge, in particular for low wage earners.

Competitiveness positions, especially within the euro area, have developed differently across countries, with some Member States accumulating large external imbalances. This is due to a variety of factors, including wage developments exceeding productivity developments, rapid credit growth and the emergence of bubbles in housing and asset markets. While in some cases current account imbalances have fallen in nominal terms as a result of the crisis as

---

<sup>1</sup> Commission and Economic Policy Committee

exports and imports plummeted, underlying structural problems remain. In some countries, external imbalances have become so urgent as to require balance of payments support from the EU and the International Monetary Fund (IMF). While EU-level surveillance did point to the risks of imbalances, the urgency of the situation given the degree of inter-linkages across countries was not fully understood. This underlines the need to improve surveillance and coordination, while the crisis has also highlighted the importance of focusing on financial supervision and on monitoring developments, notably on housing markets in order to avoid "bubbles" occurring.

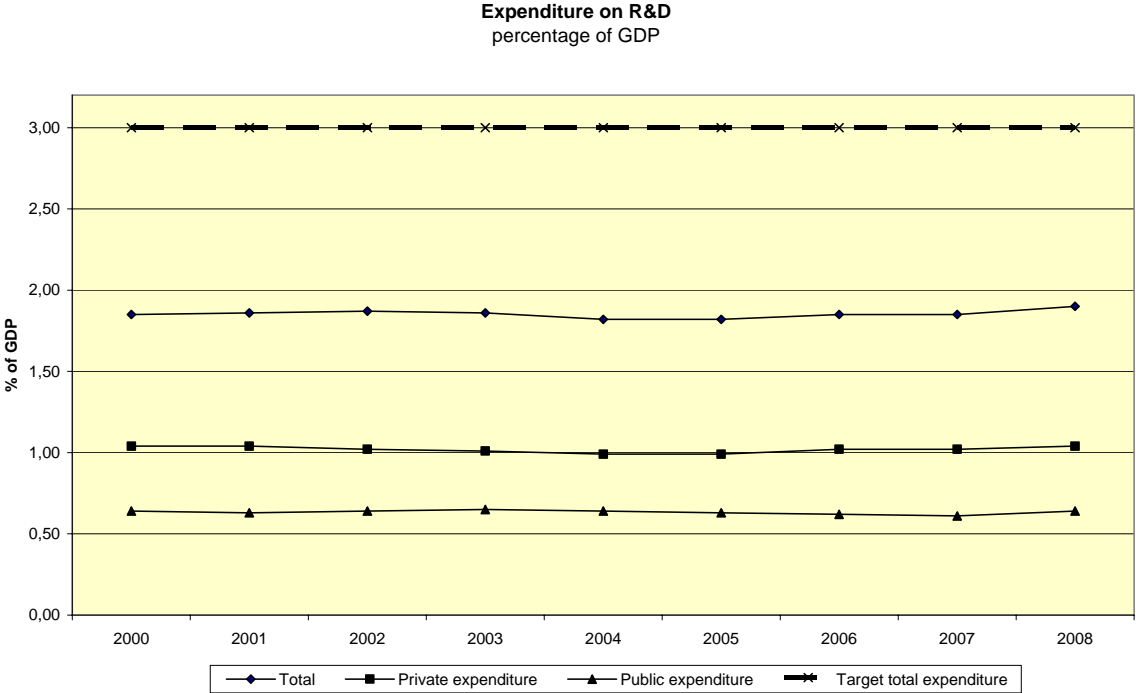
The Lisbon Strategy explicitly recognised the euro area dimension in both the Integrated Guidelines and the Commission Annual Progress Reports. A growing policy concern has been the gradual widening of the gap between competitiveness positions within the euro area, and the implications this has for a currency area. Indeed, specific policy recommendations to the euro area members as a group were issued on this basis over the last few years. However, the impact of this additional focus on the euro area in the Lisbon Strategy is hard to quantify in terms of a greater reform efforts compared to other Member States.

The 2005 re-launch of the Lisbon Strategy coincided with preparations for the 2007-2013 cycle of cohesion policy programming, providing an opportunity to place cohesion policy at the heart of the new Lisbon system. More than €250 billion from the Structural and Cohesion Funds were earmarked over the 2007-2013 financial perspective for priority structural reforms in areas such as research, innovation, information technologies, business and human resource development. Such funding arrangements guarantee investment for priority projects, while the introduction of financial engineering and Public Private Partnerships has opened up further sustainable financing opportunities. The impact of Cohesion policy on some Member States' GDP growth can be as much as 0.7%. Despite this good progress, and despite the creation of a specific Heading in the annual EU budget for growth-related expenditure (Heading 1A), spending in other areas of the EU budget is considerably less well aligned with structural reform priorities, and a good deal of progress could still be made in terms of allocating funds in support of jobs and growth. EU budget financing for innovation, for instance, remains broadly inadequate, in spite of instruments such as the Competitiveness and Innovation Framework Programme. However, off-budget resources have nevertheless been mobilised as a response to the economic and financial crisis. The European Economic Recovery Plan announced three Public Private Partnerships to develop technologies for the manufacturing, automotive and construction sectors, while the European Investment Bank (EIB) increased its lending commitments by €25 billion in 2009 as a response to the crisis.

## **ii) More research, development and innovation**

The Lisbon Strategy's objective for the EU to become a knowledge economy centred on an ambitious research and innovation agenda. The introduction of a 3% EU GDP spending target for research and development (R&D) represented a step change in the importance and visibility of research and innovation policy at the EU level. There is evidence that many Member States have prioritised public R&D investments: in 20 Member States, the share of R&D in the total government budget increased between 2000 and 2007. However, disappointing performance of some Member States means that the EU overall performance has only marginally improved since 2000 (from 1.85% of GDP to 1.9% of GDP). The graph below shows that the EU's key challenge remains making it more attractive for the private sector to invest in R&D in Europe rather than in other parts of the world. This means improving framework conditions (e.g. the single market, education and research systems, reinforcing the knowledge triangle, but also working on IPR and speeding up interoperable

standardisation which has become critical for getting products to markets as innovation cycles have become shorter). Although the sum total of Member States' spending on R&D has not risen above 1.9% of GDP, still far away from the 3% target, it is reassuring that spending levels have held up recently in spite of the crisis. , While the EU continued to trail the US, Japan and Korea in terms of overall R&D intensity for some time, recent data also suggests that emerging economies such as China or India are catching up.



Source Eurostat

Since 2005, the EU policy approach has shifted towards more demand-side measures, valuing the role of non-technological innovation and a particular emphasis on joining up the three sides of the knowledge triangle.<sup>2</sup> Initiatives such as the European Institute for Technology and Innovation (EIT) were launched, seeking to address the EU's persistent inability to "get innovation to market" and turn new ideas into productivity gains. Moreover, the EU has sought to use regulation and standardisation as tools to provide incentives and stimulate market demand for innovative products and services. Success in improving framework conditions has however been limited. The process to put in place a robust and affordable European patent has advanced somewhat, particularly with regard to litigation, but is far from completion. The system of standards remains fragmented and too slow given fast technological developments. The use of demand driven instruments such as public procurement has brought some improvements although the system has not developed to its full potential.

In turn, work on the European Research Area represents a shift towards a more holistic policy approach, promoting greater co-operation between Member States and industry (e.g. through Joint Technology Initiatives which are public-private partnerships in key areas, European

<sup>2</sup> Knowledge / education / innovation



Research Infrastructures and Joint Programming), a stronger emphasis on excellence and smart specialisation and removal of obstacles to researchers' mobility.

EU-level financing has played an increasingly prominent role in innovation policy under Lisbon. The European Investment Fund remains an important source of potential funding for innovation projects, while the European Commission and the EIB created the Risk-Sharing Finance Facility to help fund research and innovation projects. Although welcome, this recent increase in lending activity suggests that failing to make greater use of the off-budget financing instruments available at EU level was a major shortcoming of the Lisbon Strategy.

### **iii) Unlocking business potential, especially for SMEs**

In order to unlock business potential the Lisbon Strategy has prioritised reducing the regulatory burden and supporting entrepreneurship. As a result of improvements to these framework conditions, the EU is now arguably a better place to do business than in 2000. External evaluations also reflect the attractiveness of the EU, with the World Bank ranking one third of Member States in the top 30 of its Doing Business Report, and two thirds in the top 50.<sup>3</sup> 18 MS have now introduced one-stop shops to start a business, while thanks to a specific action in the context of the Lisbon strategy the European Council has adopted a target which has translated into significantly easier requirements to start up a new private limited company: the average time taken in the EU is now 8 calendar days, while the average cost has dropped to €417. Although it is accurate to say that the Lisbon Strategy has succeeded in bringing about a major shift in the EU's regulatory culture much work remains to be done in terms of truly simplifying the business environment. Against a background of an administrative reduction target of 25% by 2012 for the EU, all Member States have set an ambitious national target for reducing administrative burdens but implementation will require further action. The European Commission has proposed potential savings in administrative burdens from EU rules worth €40 billion, subject to their adoption by the Council and the European Parliament.

The Small Business Act (SBA), adopted in June 2008, was a first step towards a comprehensive SME policy framework for the EU and its Member States. The European Commission has delivered on several major actions announced in the SBA, for instance a proposal on reduced VAT rates entered into force on 1 June 2009, offering Member States ample possibilities to boost economic activity (notably in labour intensive services). Four other major proposals are still pending in the Council and European Parliament. The proposed recast of the Late Payment Directive and the proposal on a European Private Company Statute are both vitally important for the competitiveness of SMEs. The proposal on VAT invoicing aims at ensuring equal treatment of paper and electronic invoices and it is estimated to have a mid-term cost reduction potential of €8.4 billion (assuming that all 22 million taxable enterprises affected by the measure were to send all of their invoices electronically). Finally, up to 5.4 million companies could benefit from a proposal enabling Member States to exempt micro-enterprises from accounting rules, with potential savings of €6.3 billion for the EU economy.

---

<sup>3</sup> <http://www.doingbusiness.org/> The Doing Business project provides objective measures of business regulations and their enforcement across 183 economies and selected cities at the sub-national and regional level.

European SMEs typically experience difficulties accessing finance. While most Member States have already taken or are currently introducing measures facilitating SME financing, the results are still disappointing. The EU has used cohesion policy to mobilise significant financial support for SMEs, especially via the EIB. In addition, the introduction of financial engineering possibilities, through Public-Private Partnerships and supporting financial instruments suitable for SMEs, has increased the overall reach of policies promoting access to finance.

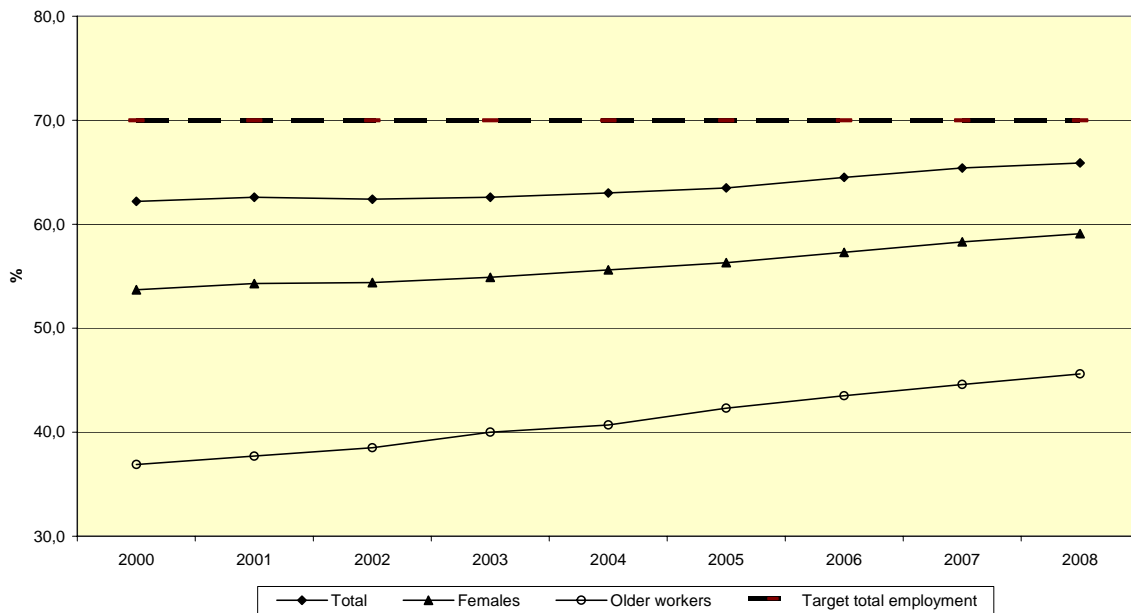
However, in spite of progress with many aspects of the single market, much of the EU's potential marketplace remains untapped – for instance, only 7% of EU consumers currently shop across borders. Many Member States have addressed competition in network industries, notably in gas and electricity and electronic communications, while unbundling (notably in the gas, electricity and rail sectors) has the potential to deliver concrete benefits in terms of growth and safeguarding jobs. Clearly mandated and independent regulatory authorities with adequate levels of resources would also deliver better outcomes for EU consumers. Several Member States also still impose unnecessary regulatory restrictions on professional services, fixed tariffs or *numerus clausus* restrictions, which should be abolished by the services directive.

#### **iv) Investing in people**

One of the two key targets was that the European Union should have 70% of the working age population in employment by 2010. This was supported by secondary targets of a 50% employment rate for older workers (aged 55 and above) and 60% for women. These ambitious targets could only be achieved through structural reforms to tackle a number of challenges within Europe's labour markets; tackling labour market segmentation, addressing skill needs through more and better education and training, promoting a lifecycle approach to active ageing, and inclusive labour markets.

The success of Lisbon in terms raising the profile of structural reform in labour markets also helped to deliver results. Progress towards Lisbon targets is shown in the graph below. The 2005-2008 period in particular was characterised by strong employment growth, with about 9.5 million jobs created and a fall in the unemployment rate to almost 7%. Overall employment in the EU rose by close to four percentage points, reaching 65.9% in 2008. The employment rates for women and older workers increased more substantially, attaining 59.1% and 45.6% respectively by 2008.

**Employment rate EU27**  
percentage of population



Source Eurostat

The economic and financial crisis has since had a devastating effect on the labour market, with more than seven million job losses expected in the EU in 2009-10 and unemployment set to reach over 10% by the end of 2010.

While some of the progress made before the crisis was undoubtedly due to a cyclical upturn, there are a number of reasons to believe that structural reforms as well as sustained wage moderation initiated under the Lisbon Strategy had a significant impact:

- unemployment declined by 28% between 2005 and 2008, and dropped to nearly 7% following decades in double digits;
- in the economic upturn that preceded the crisis there was no significant pressure on wages (as would have been typical in a cyclical-driven expansion);
- in the period before the economic crisis the employment rate increased significantly and over a very long period. Such a rise cannot only be explained by cyclical factors.

One of the most important policy developments under the Lisbon Strategy since its 2005 re-launch has been the development, adoption and progress with implementation of common flexicurity principles, endorsed by the European Council in December 2007. Flexicurity represents a new way of looking at flexibility and security in the labour market. The concept recognises that globalisation and technological progress are rapidly changing the needs of workers and enterprises. Companies are under increasing pressure to adapt and develop their products and services more quickly; while workers are aware that company restructurings no longer occur incidentally but are becoming a fact of everyday life.

Rather than protecting a job, which will ultimately disappear, flexicurity starts from the assumption that it is the worker who needs protection and assistance to either transition

successfully in his/her existing job or move to a new job. Flexicurity therefore provides the right reform agenda to help create more adaptable labour markets and in particular to tackle often substantial labour market segmentation. It is encouraging that a majority of Member States have now developed or are developing comprehensive flexicurity approaches, although the focus of Member States' efforts should now be firmly on pushing forward reforms set out under individual Member States' flexicurity pathways. Major restructuring of Europe's labour markets since the crisis has made the scale of the challenge all the more apparent. Most reforms within this area have tended to focus on easing labour market regulation for new entrants to facilitate more contractual diversity. However, greater flexibility will only be achieved through the reform of legislation on existing contracts and by ensuring transitions between types of contracts and opportunities to progress.

The overall trend in terms of labour market policies has therefore been positive, albeit rather uneven both among Member States and across policy domains. There remains considerable room for improvement, in particular amongst the young and older age groups. Despite progress made in developing the concept of active ageing and avoiding early retirement schemes wherever possible, older workers are still under-represented in the labour market: the employment rate for people aged 55–64 is more than 30 percentage points lower than that for those aged 25–54, while less than 46% of people aged 55–64 are working compared with almost 80% for 25–54 year olds.

Youth unemployment continues to be a severe and increasing problem. Young people are particularly badly affected by the crisis, and in many Member States they suffer unemployment rates of more than twice the rate for the rest of the work force. Youth unemployment is intrinsically linked to skills policy, and despite some focus on this issue under the Lisbon Strategy, progress has been insufficient. Despite some progress in terms of reducing early school leaving, nearly 15% young people in the EU (or approximately 7 million young people) still leave the education system prematurely with no qualifications. Alongside this, there has been virtually no increase in the average levels of educational attainment of the young, and those who become unemployed often do not receive the support they need. In spite of EU-level activation targets which were set in 2005 and stepped up in 2007, many Member States still fail to ensure that every unemployed young person receives a new start in terms of active job search support or re-training within the first four months of becoming unemployed.

Education and skills policy is at the heart of creating a knowledge-based economy, but it is apparent that the EU has some way to travel in this regard. Progress in increasing youth educational attainment levels has been too slow, with outcomes only improving moderately since 2000. Since 2004, the level of adult participation in lifelong learning has remained stable or even decreased in 12 out of 27 Member States.

#### **v) A greener economy**

The importance of addressing climate change and promoting a competitive, and efficient energy sector with particular attention for energy security has become apparent since 2005, but it is fair to say that decisions on these important matters, particularly the so-called 20-20-20 targets, were taken outside of the context of the Lisbon Strategy. Furthermore, as climate change, environmental and energy issues moved up the political agenda, and were formally integrated into the strategy and mainstreamed into EU policy making, the distinction between the Lisbon and Sustainable Development Strategies started to blur. The main argument for keeping the strategies separate consisted of the different time focus with the Lisbon Strategy

taking a medium-term perspective (5-10 years) whereas the SDS looked several decades ahead. SDS also included a wider array of challenges, such as global poverty and pandemic diseases.

As part of the country surveillance under the Lisbon Strategy, Member States progress towards the Kyoto target was monitored. Current projections, taking account of the impact of the crisis on economic activity, indicate that the overall EU-15 target may even be overachieved. By sector, emission trends indicate decreases in the energy sector, industrial processes, agriculture and waste, while significant a increase can be noted in the transport sector. In the energy sector, there has been a significant shift in recent years from purely national approaches towards a European approach, with the objectives of competitiveness, sustainability and security of supply. The liberalisation of the gas and electricity markets has facilitated new investment in networks, allowed new market players to enter previously closed markets and has encouraged the emergence of liquid and competitive wholesale markets.

## GOVERNANCE

### Principal instruments of the renewed Lisbon strategy

**The Integrated Guidelines:** adopted by the Council in 2005 and updated in 2008, after discussion within the European Council, provided multi-annual general guidance and policy orientations. The twenty-four guidelines were designed as an instrument of coordination and laid the foundations for the National Reform Programmes, outlining the key macro-economic, micro-economic and labour market reform priorities for the EU as a whole.

**The National Reform Programmes:** Documents prepared by Member States, for a three year cycle, to indicate what instruments they would use to realise their economic policy objectives. NRPs were followed by annual updates called Implementation Reports.

**Country Specific Recommendations:** The Council adopted annual Country Specific Recommendations on the basis of a Commission recommendation for the first time in 2007<sup>4</sup>. These policy recommendations based on articles 99(2) and 128(4) of the Treaty were the issued on the basis of the Commission's assessment of Member States' progress towards achieving the objectives set out in their National Reform Programmes.

**The Community Lisbon Programme:** A European Commission programme created in 2005 to report on the European dimension part of the Lisbon Strategy.

**The Commission's Annual Progress Report:** this is the annual assessment of the Commission on progress made with the implementation of the Strategy accompanied by policy proposals for the European Council.

**The Open Method of Coordination:** an intergovernmental method of "soft coordination" by which Member States are evaluated by one another, with the Commission's role being one of surveillance

---

<sup>4</sup> Council Recommendation of 27 March 2007

## **Targets**

Delivery of Lisbon reforms would be measured against progress towards a series of headline, EU-level targets with a 2010 deadline: 70% total employment and a 3% GDP spend on R&D. A further assumption of Lisbon was that, if Member States' reforms had the desired effect, average GDP growth across the EU should be around 3%. Although the 2005 re-launch effectively reduced the number of headline targets, by their nature such EU-level targets represented a one-size-fits-all approach which was neither broken down into individual national targets, nor did it take account of the starting positions of Member States or their comparative advantages. It also seems that this approach to setting targets at the EU level contributed to a general lack of ownership of the Lisbon strategy at operational level.

## **A renewed partnership**

The notion of partnership underpinned Lisbon from the outset, and was reinforced following the re-launch. In practice however, the partnership did not operate evenly across Member States. The role given of stakeholders and national parliaments in the implementation of the national reform programmes varied widely across Member States. Lisbon partnerships worked well in many Member States with national authorities creating incentives to reform, for instance via internal monitoring. Instances of good practice include involving national parliaments in policy debates and inviting stakeholders to contribute to National Reform Programmes. In some cases this represented an innovation, which would both encourage policy coordination and focus policy-makers on specific priorities, while many Member States came to appreciate and even depend upon the rigorous and impartial analysis of their structural reform programmes carried out by the European Commission.

## **National-level ownership**

Although national authorities were successful at generating a sense of ownership of the Lisbon Strategy, the engagement of social partners and/or regional and local authorities could have been stronger in most processes, while institutional differences between Member States (for instance the absence of an Economic and Social Council or similar body in a minority of Member States) complicated the consultative process. Some Member States used the Lisbon "brand" to lend a sense of legitimacy to difficult reforms. Communication efforts surrounding Lisbon did not result in significant citizens' awareness of the Strategy; nor did this allow for dispelling the perception that the Lisbon Strategy was mainly a "business" agenda. Weak ownership resulted in less peer pressure could be applied to speed up reforms.

## **EU-level ownership**

An EU-level partnership between the European Commission, the European Parliament and the European Council in conjunction with other institutions was intended to complement and reinforce partnerships at Member State level, as well as helping to generate political ownership of the Lisbon Strategy. However, the precise roles of the institutions as driving forces in this partnership could have been better defined.

## **Community Lisbon Programme**

Progress on the European dimension of the Lisbon partnership was illustrated via the Community Lisbon Programme (CLP).<sup>5</sup> The CLP aimed at contributing to the overall economic and employment policy agenda by implementing Community policies in support of national approaches. By reporting on EU-level policy actions and their interaction with measures taken at Member State level, the CLP should have reflected the EU-level Lisbon partnership and helped to foster a collective sense of ownership. However, it is widely accepted that this attempt failed since the CLP failed to generate momentum and ownership in Council and Parliament, as well as in Member States.

## **Lisbon Strategy instruments**

The re-launch of the Lisbon Strategy in 2005 provided a set of new and more powerful instruments, which were designed to steer and monitor economic policy reform in the pursuit of growth and jobs.

### **i) The Integrated Guidelines**

The integrated guidelines (IGs) adopted by the Council in 2005 provided general guidance and policy orientation. The twenty-four guidelines were designed as an instrument of coordination (constituting the basis for country-specific recommendations) and laid the foundations for the National Reform Programmes, outlining the key macro-economic, micro-economic and labour market reform priorities for the EU as a whole. While the guidelines served as the cornerstone of the EU reform effort and helped to make the case for reforms, they are very broad and insufficiently action-oriented to impact significantly on national policy-making. For instance, the conclusions of the European Council in 2006 to focus on four priority areas<sup>6</sup> did not materially alter the IGs, while their level of integration has also been called into question. The European Parliament has also criticised the guidelines for not reflecting changing economic realities, while their exhaustive nature means that no sense of prioritisation is possible.

### **ii) National Reform Programmes**

The introduction of publicly-available National Reform Programmes has undoubtedly encouraged Member States to focus on progress towards Lisbon goals, particularly given the NRPs' emphasis on implementation and results. However, as policy-making instruments (rather than merely reports), they present a somewhat mixed picture. While several Member States used their NRPs as powerful instruments of policy coordination which brought together ministries and local legislators (often for the first time), others tended to use them as low-profile reporting mechanisms. This reflects not only inherent differences in Member States' institutional structures and approaches, but also the fact that the precise purpose of NRPs was never clearly articulated. Given that the NRPs mirror the integrated guidelines, they have often been rather broad and unfocused documents, although in some cases mutual learning has led to their evolution into sharper instruments.

---

<sup>5</sup> COM(2005) 330 final

<sup>6</sup> Improving the business environment, investing in knowledge and innovation, increasing employment opportunities for the most disadvantaged, and an energy policy for Europe.

### **iii) Country-specific recommendations**

Country specific recommendations were a major innovation of the 2005 re-launch. For the first time, policy advice covering the entire field of economic and employment policy was submitted to the European Council and the Council on a country-specific basis, resulting in politically (if not legally) binding guidelines addressed each year to the Member States. As the primary mechanism for exerting peer pressure on Member States, country-specific recommendations can be considered as a success story of the Lisbon strategy. They have helped to address poor performance and focus on main reform priorities, while also playing a key role in policy making in several Member States by increasing political pressure at home. However, in a number of Member States they remained low profile policy advice, and their impact on the reform pace has been less evident. It has also proven difficult to get high-level political attention and debate on the basis of country analyses.

The quality of the recommendations evolved with experience and succeeded in bringing several structural problems in Member States to prominence. However, in some cases, and given the multi-dimensional nature of some problems, the language was vague and not entirely effective in pinning down the real issues at stake. There was also a perception that policy recommendations issued to Member States too often have been seen as single-strand approaches, and have failed to reinforce the objectives of other instruments such as the Stability and Growth Pact. It is also likely that the recommendations would have gained more acceptance from Member States had they been underpinned by a transparent and robust evaluation framework.

### **iv) The open method of coordination**

The governance structure of the re-launched Lisbon strategy was complemented by the Open method of coordination (OMC) – an intergovernmental method of "soft coordination" by which Member States are evaluated by one another, with the Commission's role being one of surveillance. The origins of the OMC can be found in the European Employment Strategy (now an integral element of the Lisbon strategy), where it provided a new framework for cooperation between Member States by directing national policies towards common objectives in areas which fall within the competence of the Member States, such as employment, social protection, social inclusion, education, youth and training. While the OMC can be used as a source of peer pressure and a forum for sharing good practice, evidence suggests that in fact most Member States have used OMCs as a reporting device rather than one of policy development.

New OMCs launched under the Lisbon Strategy include research policy (CREST<sup>7</sup>), which began in 2001 to support the implementation of the policy frameworks on researcher mobility and careers, and which gave rise to the headline Lisbon target of spending 3% of EU GDP on research and development in 2002 at the Barcelona European Council. A 2008 evaluation concluded that the research policy OMC had proven to be a useful tool to support policy learning, but that it had only given rise to a limited amount of policy coordination, and recommended an strengthening the OMC through more focus on policy coordination. Since then the European Research Area (ERA) was re-launched, with stronger policy co-ordination. A further example of an, OMC is in the field of entrepreneurship, which is based on benchmarking techniques and including specific projects (mainly on issues related to entrepreneurship, SME and innovation policy), and the use of scoreboards.

---

<sup>7</sup> Comité de la recherche scientifique et technique (Scientific and technical research committee).