

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.2.2010
SEC(2010) 114 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ относно напредъка на Лисабонската стратегия

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ относно напредъка на Лисабонската стратегия

ВЪВЕДЕНИЕ

Началото на Лисабонската стратегия бе поставено през 2000 г. в отговор на предизвикателствата, свързани с глобализацията и застаряването на населението. Европейският съвет определи целта на стратегията за ЕС „да се превърне в най-динамичната и конкурентоспособна икономика в света до 2010 г., основана на знанието, способна да поддържа устойчив икономически растеж с повече и по-добри работни места, по-голямо социално сближаване и опазване на околната среда“. Това бе подчертано със съзнанието, че за повишаването на своя жизнен стандарт и запазването на своя уникален социален модел ЕС трябва да повиши своята производителност и конкурентоспособност, тъй като е изправен пред все по-остра глобална конкуренция, технологични промени и застаряващо население. Отбелязано бе, че изпълнението на програмата за реформа не може да продължи единствено на равнището на ЕС (каквото бе например случаят с програмата за единния пазар от 1992 г.), тъй като много от сферите на политика включват правомощия на държавите-членки и за постигането на резултати е необходимо тясно сътрудничество между ЕС и държавите-членки. Също така за първи път бе отразен фактът, че икономиките на държавите-членки са взаимосвързани и действието (или бездействието) на държавите-членки би могло да има значителни последици за ЕС като цяло.

Първоначалната стратегия обаче постепенно се доразви в изключително сложна структура с множество цели и действия и неясно разделение на отговорностите и задачите, и по-специално между ЕС и националните равнища. По тази причина през 2005 г. след провеждането на средносрочен преглед бе даден нов тласък на Лисабонската стратегия. За да се осигури по-ясно степенуване на приоритетите, възобновената стратегия бе насочена към растежа и работните места. Въведена бе нова структура за управление, основаваща се на подход за партньорство между държавите-членки и институциите на ЕС.

При оценката на десетте години на Лисабонската стратегия от решаващо значение е отражението ѝ върху растежа и работните места. Оценката на това отражение обаче не е лесна, тъй като икономическият цикъл и външните събития, както и обществените политики играят определяща роля. В крайна сметка целта на Лисабонската стратегия бе да се подобрят скоростта и качеството на реформите на национално и европейско равнище: следователно при оценката е необходимо да се има предвид дали стратегията е дала началото на програми за реформа, осигурявайки по-широк консенсус сред заинтересованите страни относно предизвикателствата и политическите отговори.

Изпълнението на Лисабонската стратегия протичаше наред с други фактори. Съюзът се разрасна от 15 държави-членки през 2000 г. до 27 държави-членки днес. Също така, еврото се превърна във важна световна валута: броят на държавите от еврозоната нарасна от 12 през 1999 г. на 16 днес и еврото се оказа способ за макроикономическа стабилност по време на настоящата криза. Освен това Лисабонската стратегия за растеж и работни места е на път да приключи в момент, когато отражението на икономическата криза се усеща силно както в Европа, така и в други части на света.

Икономическата криза оказва голямо и продължително въздействие върху европейските икономики. БВП спадна с 4 % през 2009 г. Безработицата е на път да достигне 10 %. Публичните финанси са в окаяно състояние, с дефицит достигащ в момента 7 % от БВП и равнища на дълга, които нараснаха до 20 процентни пункта през последните две години, като по този начин бяха провалени 20 години работа по консолидиране. Целта на настоящия документ е да се оцени въздействието на Лисабонската стратегия, да се наблегне на постиженията и да се посочат сферите, в които степента на напредък е разочароваща. Гледайки назад във времето, когато бе създадена Лисабонската стратегия, става ясно, че светът се е променил неизбежно повече и по различни начини спрямо очакваните от анализаторите и разработващите политиките в тогавашния момент. Публикуването на тази кратка оценка на Лисабонската стратегия е възможност за посочване на силните ѝ страни, така че те да могат да бъдат запазени при следващата стратегия, а така също и възможност за посочване на слабостите ѝ, така че те да не се повтарят. В първата част от настоящия документ се съдържат основните констатации. Във втората част са описани по-подробно развитието, напредъкът и недостатъците сред различните сфери на политика.

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

Като цяло Лисабонската стратегия оказва положително въздействие върху ЕС, макар че основните ѝ цели (т.е 70 % заетост и разходи за НИРД, равняващи се на 3 % от БВП) няма да бъдат постигнати. Равнището на заетост в ЕС достигна 66 % през 2008 г. (от 62 % през 2000 г.), преди да спадне отново в резултат на кризата. ЕС обаче не успя да преодолее изоставането в нарастването на производителността спрямо водещите индустриализирани държави: общите разходи за НИРД в ЕС, изразени като процент от БВП, се повишиха само незначително (от 1,82 % през 2000 г. до 1,9 % през 2008 г.). Би било твърде опростено обаче да се направи заключението, че стратегията се е провалила, защото тези две цели не са били достигнати. По причините, посочени в приложението, стратегията доведе до напредък в различни нови сфери чрез насърчаването на общи действия за преодоляване на основните дългосрочни предизвикателства пред ЕС. Основните заключения, които могат да бъдат направени, са следните:

Лисабонската стратегия спомогна за постигането на широк консенсус относно реформите, от които се нуждае ЕС

Подновяването на стратегията през 2005 г. спомогна за изясняването на нейния обхват и цели. По-специално, определянето на четири приоритетни сфери (научни изследвания и развитие, инвестиране в хората/модернизиране на пазарите на труда, отключване на бизнес потенциала, и по-специално на МСП, и енергетика/изменение на климата) бе важна стъпка към осигуряването на по-добра насоченост. Тези въпроси са в момента на първо място в политическите програми на всички държави-членки, което показва способността на Лисабонската стратегия да поставя на дневен ред нуждата от реформи. Така например, успехът на концепцията за гъвкава сигурност доказва способността на Лисабонската стратегия да стимулира и структурира политическите дебати, както и да генерира взаимно приемливи решения, макар че в много случаи все още е необходимо прилагането на съответни мерки. Освен това се установи, че стратегията е достатъчно гъвкава и динамична, за да се адаптира сама към новите предизвикателства и политическите приоритети, които се появиха с времето (напр.

енергетика/изменение на климата) и безпроблемното приемане на нови държави-членки при разширяването на Съюза.

... и донесе конкретни ползи за гражданите и предприятията на ЕС ...

Реформите, одобрени в контекста на Лисабонската стратегия, доведоха до осезаеми резултати, включително до повишаване на заетостта (преди настъпването на кризата бяха създадени 18 млн. нови работни места), по-динамична бизнес среда с по-малко бюрокрация (напр. Европейската комисия предложи намаление на административната тежест, свързана с правилата на ЕС, което възлиза на повече от 40 млрд. EUR, при условие, че бъде прието от Съвета и Парламента)) и по-голям избор за потребителите, както и по-устойчиво бъдеще (напр. в много държави-членки икономическият растеж бе придружен от низходяща тенденция в енергийната интензивност). Макар че не винаги е възможно да се демонстрира причинно-следствена връзка между лисабонските реформи и резултатите по отношение на растежа и работните места, налице е доказателство, че тези реформи са изиграли важна роля.

... но по-голямата заетост не доведе във всички случаи до извеждане на хората от бедността ...

Въпреки всичко увеличаването на заетостта нямаше необходимия ефект за тези, които са в най-голяма степен извън пазара на труда, а работните места не винаги бяха достатъчни за извеждането на хората от бедността. Някои групи от населението продължават да са изправени пред специфични трудности като недостатъчен достъп до обучение за нискоквалифицираните или липса на подпомагащи услуги. В някои държави-членки продължава да е налице сегментираност на пазара на труда. Детската бедност също е много разпространена в някои държави-членки. Необходимо е да се извлече поука от тези факти.

Структурните реформи направиха икономиката на ЕС по-устойчива и ни помогнаха да устоим на бурята ...

През по-голямата част от десетилетието публичните финанси се движеха в правилната посока с понижаване на равнището на дефицита и равнището на дълга, а дългосрочната устойчивост се подобряваше посредством реформата на пенсионните системи. Данъчната консолидация създаде възможност за съгласуван данъчен стимул след настъпването на кризата и спада в търсенето и спомогна за стабилизирането на икономиката чрез предотвратяване на порочния кръг на намаляващо търсене, намаляващи инвестиции и повишаваща се безработица. По същия начин реформите на пазарите на труда и активните политики за пазара на труда спомогнаха за опазването на работните места при свиването на икономическата активност и възпряха покачването на безработицата, а еврозоната се оказа способ за макроикономическа стабилност по време на кризата. Отделеното в Лисабонската стратегия внимание на средно- и дългосрочните структурни реформи без съмнение спомогна за изготвянето и бързото разгръщане на Европейския план за икономическо възстановяване в края на 2008 г., като същевременно беше гарантирано съответствието на краткосрочните политически действия с предизвикателствата пред ЕС в средно- и дългосрочен план.

Лисабонската стратегия обаче не разполагаше с достатъчно инструменти, за да предотврати някои от причините за кризата от зараждането им ...

Акцентът на Лисабонската стратегия бяха правилните структурни реформи. НИРД и иновациите, пазарите на труда (гъвкава сигурност, придобиване на умения и учене през целия живот), бизнес средата и консолидирането на публичните финанси са все сфери от изключително значение за подготовката на ЕС за глобализацията и застаряването на населението, както и за повишаването на просперитета на ЕС. От сегашна гледна точка обаче и предвид случилото се е ясно, че стратегията е трябвало да е организирана така, че да се отдели повече внимание на критичните елементи, изиграли важна роля за започването на кризата, като строгия надзор и системния риск на финансовите пазари, спекулативните балони (напр. на жилищния пазар) и прекомерното кредитиране на потреблението, което в някои държави-членки, наред с недостатъчното повишение на производителността на труда спрямо повишението на заплатите, доведе до големи дефицити по текущите сметки. В основата на икономическата криза стоят макроикономическите дисбаланси и проблемите на конкурентоспособността, но на тях не беше отделено адекватно внимание при надзора на икономиките на държавите-членки, провеждан по линия на Пакта за стабилност и растеж и Лисабонската стратегия, които обаче имаха по-скоро склонност да функционират паралелно, а не да се допълват.

Много бе направено, но цялостният ход на прилагане на реформите беше бавен и неравномерен...

Въпреки че стратегията доведе до осезаеми ползи и спомогна за постигането на консенсус по програмата за реформа на ЕС, разминаването между поетите ангажименти и действията не бе преодоляно. Държавите-членки, бележещи добри резултати, предлагаха по-амбициозни реформи, докато други държави постепенно (и осезаемо) задълбочиха изоставането. Това означаваше, че са били пропуснати важни ползи и възможности за съвместни действия. Същото може да се каже и за отделните политики, които са в основата на Лисабонската стратегия, тъй като напредъкът в някои сфери на политика е по-явен спрямо този в други. Напредъкът в сферата на микроикономиката изостана спрямо напредъка при заетостта и макроикономическите измерения. Целта на Лисабонската стратегия да се насърчи по-тясната интеграция на политиките с оглед на тяхното макро- и микроикономическо измерение (включително на околната среда), както и с оглед на заетостта, беше постигната само отчасти.

Важността на взаимозависимостта в условията на тясно интегрирана икономика, и по-специално в еврозоната, не бе достатъчно призната ...

В нашия свят на взаимосвързани икономики потенциалът за растеж и работни места може да бъде оползотворен само ако всички държави-членки прилагат реформите с един и същ темп, като вземат предвид собствените си национални предизвикателства и влиянието, което тяхното действие (или бездействие) може да окаже върху другите държави-членки и Съюза като цяло. Икономическата криза изостри особено силно вниманието към тази взаимозависимост: поради неравномерния напредък бяха пропуснати не само някои положителни за всички странични ефекти и полезни взаимодействия, но в някои случаи се стигна дори до отрицателни странични ефекти в голям мащаб.

Една по-тясна връзка между Лисабонската стратегия и другите инструменти на ЕС и специфичните инициативи по отрасли или политическите мерки можеха да подобрят ефективността ѝ ...

Връзките между Лисабонската стратегия и другите инструменти и/или стратегии на ЕС като Пакта за стабилност и растеж, стратегията за устойчиво развитие или социалната програма не бяха достатъчно тесни и вместо взаимно да се допълват, някои от стратегиите се развиваха независимо една от друга. Крещяща бе липсата в Лисабон на други основни политически приоритети, като интегрирането на финансовите пазари например. Освен това що се отнася до индивидуалните мерки, подкрепяните на най-високо политическо равнище амбиции не във всички случаи доведоха до по-бързо вземане на решение или избягване на тяхното размиване. Така например, въпреки че Европейският съвет неколкократно подчерта значението на иновациите и необходимостта от силен и достъпен патент на Общността, Съветът (все още) не е достигнал до решение. В други области, като например премахването на препятствията пред вътрешния пазар, подобряването на свободното движение на (цифрово) съдържание, насърчаването на трудовата мобилност или ускоряването на изработването на оперативно съвместими стандарти, напредъкът беше твърде бавен, за да доведе до значителни резултати въпреки призивите на държавните и правителствените ръководители за полагането на повече усилия. Програмата на Общността от Лисабон, въведена като част от реформата от 2005 г. за определяне на действия на равнището на ЕС, не създаде необходимия за промяната стимул.

Целевото разпределяне на средствата от структурните фондове спомогна за мобилизирането на значителни инвестиции за растеж и работни места, но все още има какво да се желае ...

Разпределянето на средствата от структурните фондове в съзвучие с лисабонските приоритети спомогна за насочването на значително количество европейски фондове (около 228 млрд. EUR за финансовия период 2007-2013 г.) към такива инвестиции за повишаване на растежа като тези в иновациите, НИРД и подкрепата за бизнеса. По-голямата част от тези инвестиции ще бъде ефективно оползотворена през следващите пет години. Връзките между националните стратегически референтни рамки, определящи политическите приоритети на регионално равнище, и националните програми за реформа, определящи социално-икономическите приоритети, улесниха осигуряването на добра съгласуваност, но можеха да бъдат развити допълнително. Употребата на структурни фондове допринесе също така за това Лисабонската стратегия да се превърне в осезаема действителност за регионалните и местните органи, които играят основна роля в прилагането ѝ. Опитът обаче показва, че ползите от структурните фондове могат да станат по-големи посредством подобряването на основните структури (напр. в научноизследователската и развойна дейност и/или на пазарите на труда), опростяването на регулаторните рамки (напр. бизнес средата, развитието на инфраструктурите), както и чрез допълнително увеличаване на административния капацитет и ефикасност в някои държави-членки. Също така има място за размисъл за това как да се мобилизира в по-голяма степен бюджетът на ЕС в подкрепа на растежа и работните места.

Като цяло партньорството между ЕС и държавите-членки беше положително ...

Концепцията за партньорство, въведена през 2005 г., оказва положително въздействие върху сътрудничеството и разпределението на отговорности между институциите на Европейския съюз и държавите-членки. Последващият диалог между Комисията и държавите-членки се превърна в конструктивна обмяна на виждания, при която Комисията посочваше на държавите-членки варианти за политика, опирайки се често на опита си в други части на Съюза, а държавите-членки от своя страна предлагаха

националната гледна точка, като подчертаваха възможностите за реформа и ограниченията. В някои случаи държавите-членки привличаха регионалните и местните органи, а също и социалните партньори, както и други заинтересовани страни, в партньорството по Лисабонската стратегия, признавайки по този начин тяхната голяма отговорност в стратегията (напр. в активната политика за пазара на труда, образованието, развитието на инфраструктурите, бизнес средата). В много случаи обаче участието на регионалните, местните и социалните партньори беше по-ограничено, а това на заинтересованите страни търсено (ако изобщо) само в специални случаи, въпреки факта, че регионалните и местните органи често имат както значителни правомощия за политики, така и немалко ресурси в сферите на Лисабон.

Но прилагането ѝ бе затруднено от различната степен на ангажираност и слаби структури на управление...

Ролята на Европейския съвет за продължаването на реформата не беше ясно определена. Може да се твърди, че Европейският съвет често беше твърде добре подготвен от интензивната работа на различните състави на Съвета, което не оставяше много място за съществени дискусии и решения на самите държавни глави и правителствени ръководители. Ролята на Европейския парламент също можеше да бъде определена по-ясно, така че той да изиграе по-голяма роля за по-нататъшното изпълнение на стратегията.

Що се отнася до инструментите, Интегрираните насоки, които се основават на Договора, спомогнаха за определянето на посоката на националните икономически политики и за политиките за заетост. Макар насоките да бяха изчерпателни и да спомогнаха за осъзнаване нуждата от реформа, тяхното прекалено общо естество и липса на вътрешна степенуваност на приоритетите ограничиха влиянието на инструмента при изработването на националната политика. Националните програми за реформа (НПР), които се основават на тези насоки, бяха полезно средство за насърчаване на всеобхватни стратегии за растеж с по-добра взаимосвързаност на макро- и микрополитиките и политиката за заетост. Подходът към НПР обаче се различаваше значително в различните държави-членки, с амбициозни и съгласувани програми за реформа в някои държави, които контрастираха с неясните и по-описателни програми в други държави, където не се ползваха с подкрепата на правителствата и националните (и регионални) парламенти. Целите на равнище ЕС бяха твърде многобройни и не отразяваха в достатъчна степен разликите в стартовите позиции на държавите-членки, особено след разширяването. Липсата на ясно съгласувани ангажименти също изостри проблемите със съпричастността към целите. Така например постиженията на някои държави-членки вече надхвърлиха поставената цел, докато други цели бяха така заложили, че изпълнението им в наличните срокове изглеждаше нереалистично.

Влиянието на препоръките за политика до конкретни държави беше променливо...

Важен компонент на стратегията бяха препоръките за политика до конкретни държави — основан на Договора инструмент, който Съветът адресираше до държавите-членки въз основа на дадена препоръка на Комисията, когато трябваше да се даде тласък на усилията за напредък. В някои държави-членки тези препоръки имаха осезаем ефект. Като поставяха своите политики в контекста на европейското измерение и показваха, че и други държави се занимават със същите въпроси, тези държави-членки използваха

препоръките за изграждането на вътрешен натиск за реформи. В други държави-членки обаче препоръките не доведоха до политически дебати или действителни последици. Тяхната формулировка варираше от съвсем конкретни съвети до общи насоки. В последния случай за държавите-членки беше по-трудно да преценят кои са необходимите политически мерки, за да се постигнат целите на препоръката, като във всички случаи една солидна и прозрачна рамка за оценка щеше да допринесе за подобряния прием на препоръките в държавите-членки.

Наблегнато беше на усвояването на политиките и обмена на добри практики ...

Всяка държава-членка е имала успех при изпълнението на дадени реформи, така че има значително поле за обмяна на знания и разпространение на добри практики с оглед на националния контекст и традиции. От 2005 г. насам се наблюдава засилване на процеса на усвояване на политики и обмена на добри практики. Държавите-членки показаха значителен интерес към натрупания от другите опит в области, които варират от реформи в пенсионната система и здравеопазването, гъвкава сигурност и предоставяне на умения, многогодишно управление на бюджета, подобряване на бизнес средата (методи за съкращаване на сроковете за започване на бизнес), иновации (повече от половината от всички държави-членки вече използват ваучери за иновации) до борба с бедността и социалното изключване. По-голяма част от обмяната на опит се извършва в контекста на отворения метод за координация (ОМК). Изглежда, че ефикасността на усвояването на политики е по-голяма, когато съществуват ясни и измерими цели (напр. намаляване на административната тежест с 25 %, необходимо време за започването на бизнес от една седмица) и когато има участие както на технически експерти (за адаптирането на политиките), така и на политическо равнище (за улесняване на прилагането).

Комуникацията се оказа ахилесовата пета на стратегията

Като цяло не беше отделено достатъчно внимание на комуникацията за ползите от Лисабонската стратегия и последиците от липсата на реформи за ЕС (или за еврозоната) като цяло. В резултат на това осведомеността и участието на гражданите, както и обществената подкрепа за целите на стратегията бяха слабо изразени на равнището на ЕС, а в държавите-членки не винаги достатъчно координирани. Когато държавите-членки съобщаваха за реформи, свързани с Лисабонската стратегия, те рядко бяха представяни като част от европейска стратегия.

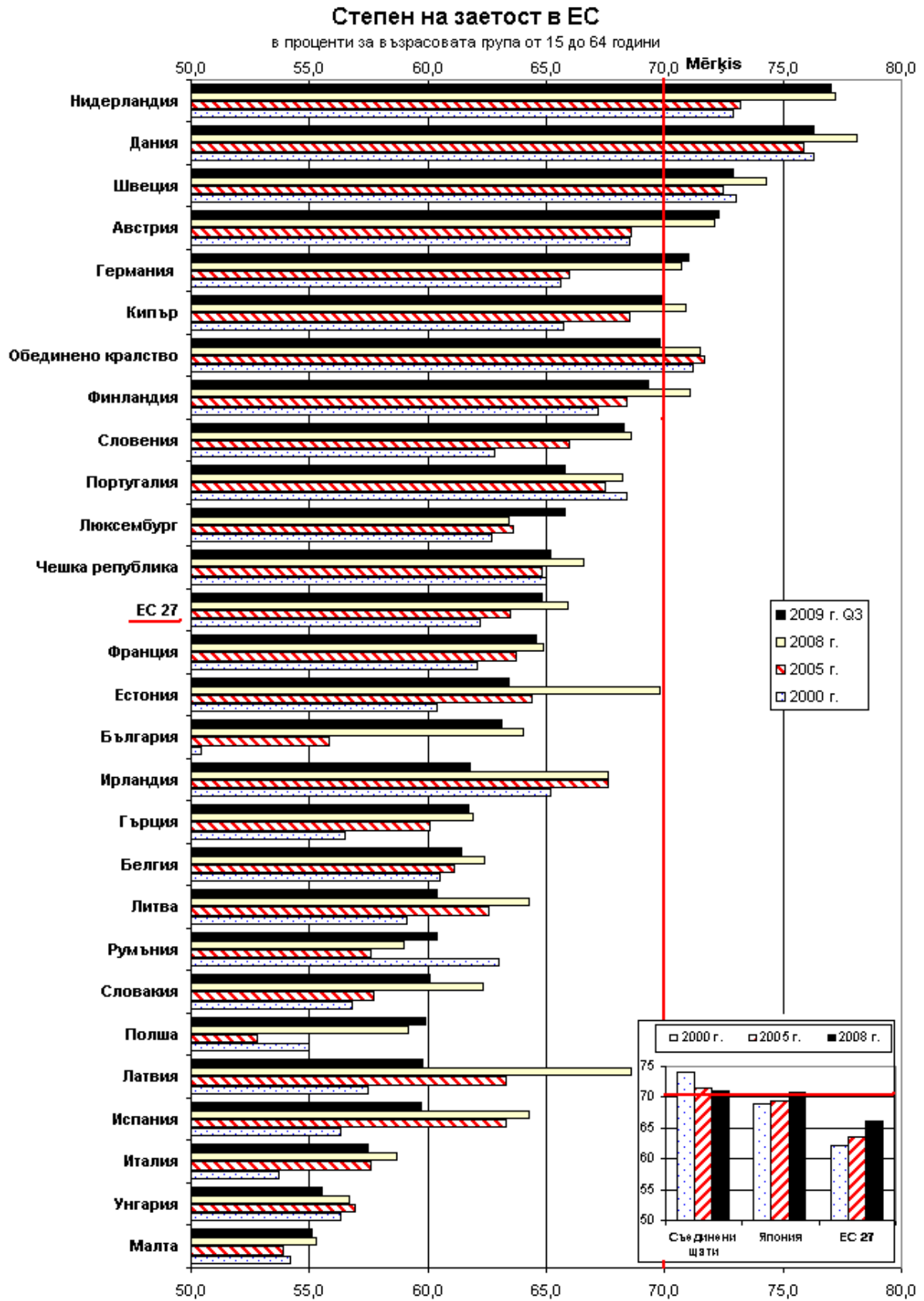
Можеше да се направи повече за укрепването на еврозоната ...

Лисабонската стратегия съвпадна с първото десетилетие от въвеждането на еврото. В интегрираните насоки се признава необходимостта от съгласуване на икономическата политика в еврозоната и от 2007 г. насам към държавите от еврозоната бяха отправени специални препоръки. Те бяха съсредоточени върху такива политически действия, които са от особено значение за гладкото функциониране на Икономическия и паричен съюз (ИПС). На практика обаче последващите действия от страна на държавите от еврозоната и на тези от „еврогрупата“ бяха сравнително ограничени. Самите разлики в последиците от кризата в рамките на еврозоната показаха, че някои държави са постигнали по-голям напредък от други в осъществяването на структурните реформи и в запазването на тяхната конкурентоспособност, което обяснява големите дисбаланси вътре в зоната, които пречат на гладкото функциониране на ИПС.

Външното измерение можеше да бъде по-голямо.

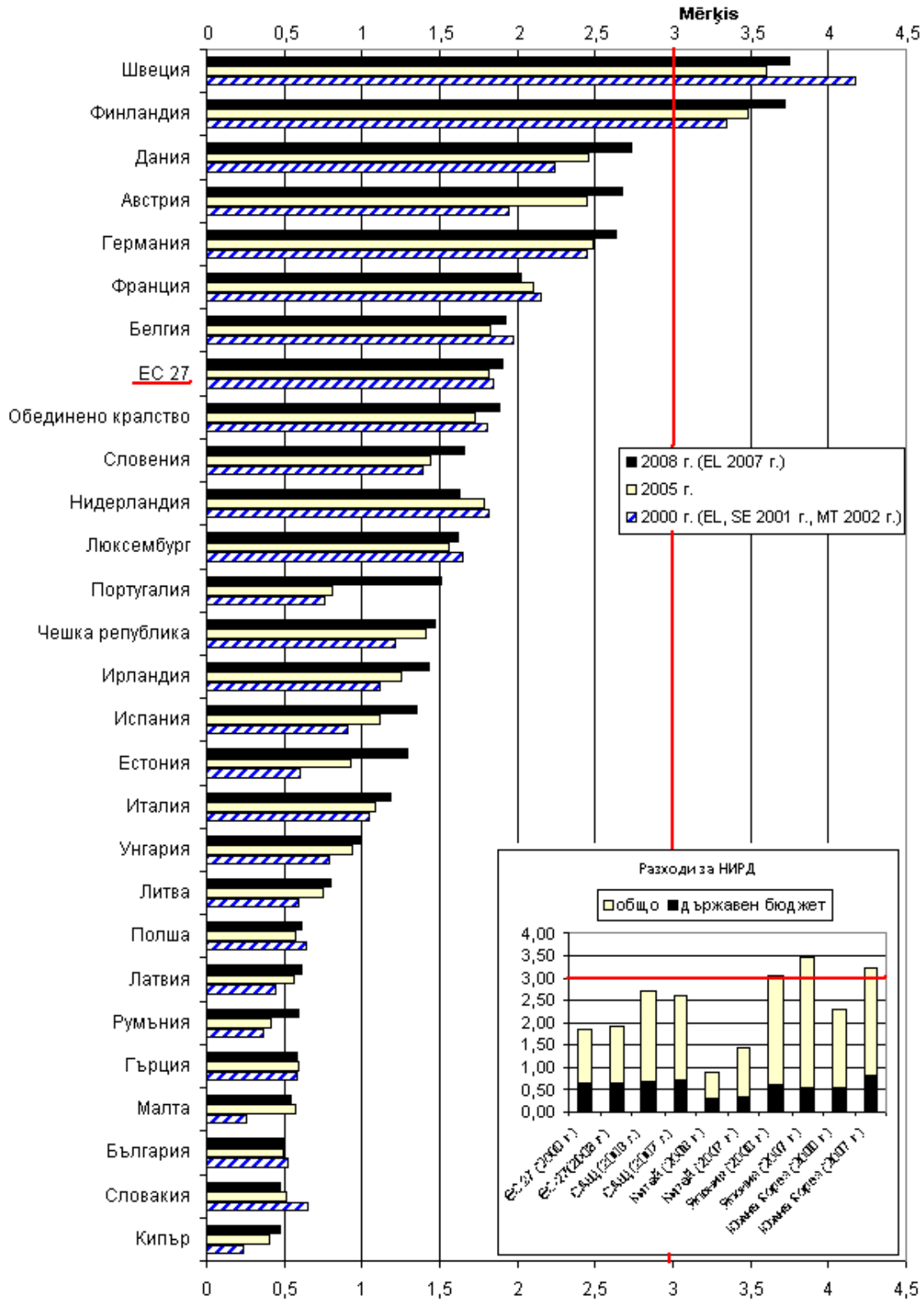
Вероятно стратегията имаше твърде голяма вътрешна насоченост, като акцентът беше поставен по-скоро върху подготовката на ЕС за глобализацията, вместо върху нейното моделиране. Кризата ясно показва, че икономиките в света са станали взаимосвързани, като последиците се разпространяват бързо по цялото земно кълбо. Оттогава насам ЕС участва активно в процеса Г-20, като работи за изграждането на солидна структура, която да премахне недостатъците и да предотврати повтарянето на подобни грешки. Можеше също така да се подчертае повече присъщата взаимосвързка на икономиката на ЕС с тази на основните световни играчи като САЩ, Япония и държавите от групата BRIC. В заключение, но не и на последно място — малко беше направено, за да се съпоставят постиженията на ЕС с тези на ключовите търговски партньори и да се направи сравнителна оценка на напредъка на ЕС.

ГРАФИКИ:



Разходи за НИРД

в процент от БВП

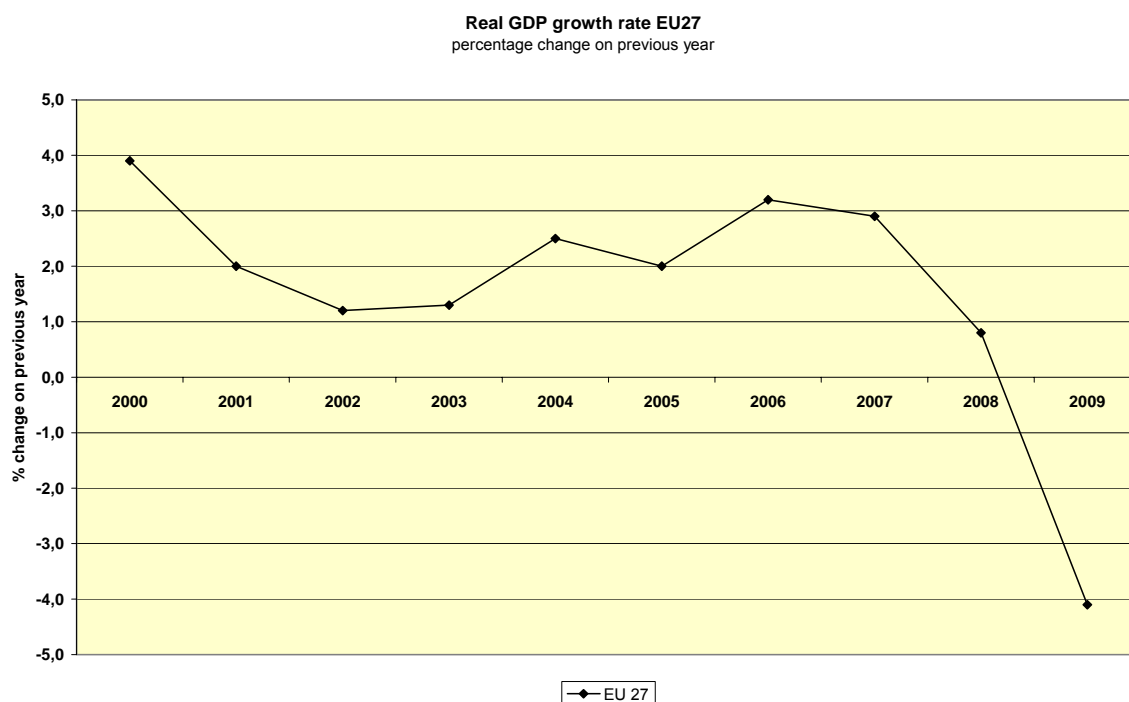


ANNEX: STOCKTAKE OF PROGRESS IN SPECIFIC AREAS

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. Projections¹ 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

¹ 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.

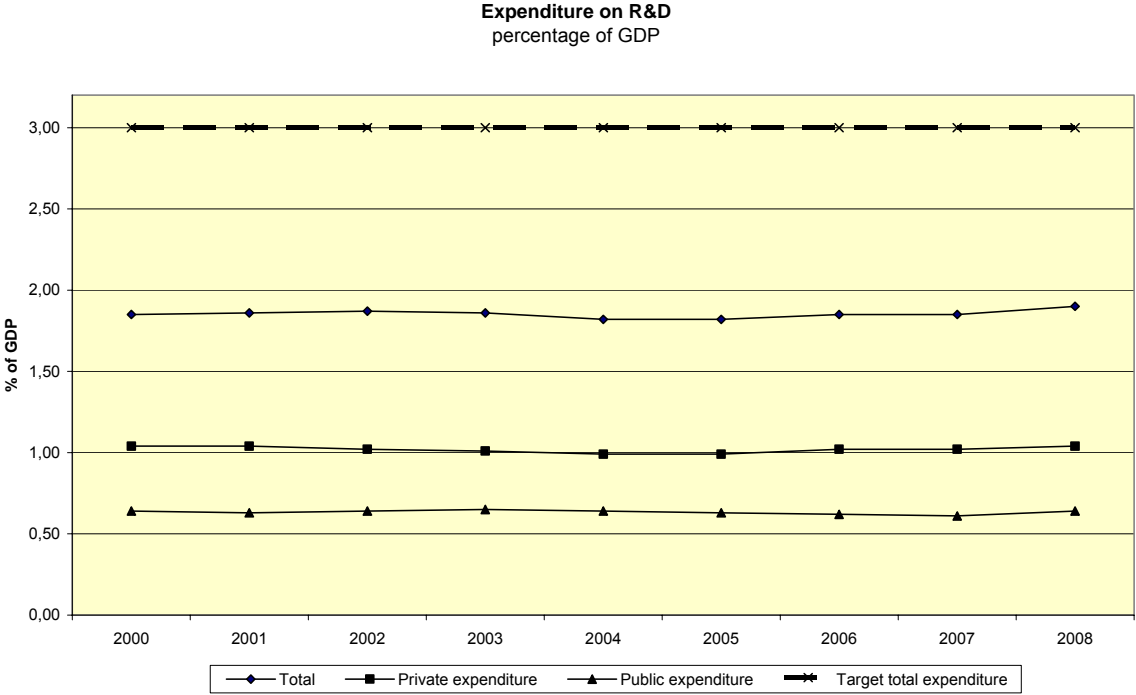
The Lisbon Strategy explicitly recognised the euro area dimension in both the Integrated Guidelines and the Commission Annual Progress Reports. A growing policy concern has been the gradual widening of the gap between competitiveness positions within the euro area, and the implications this has for a 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.² 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

² 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 50.³ 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 €18.4 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.

³ <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.

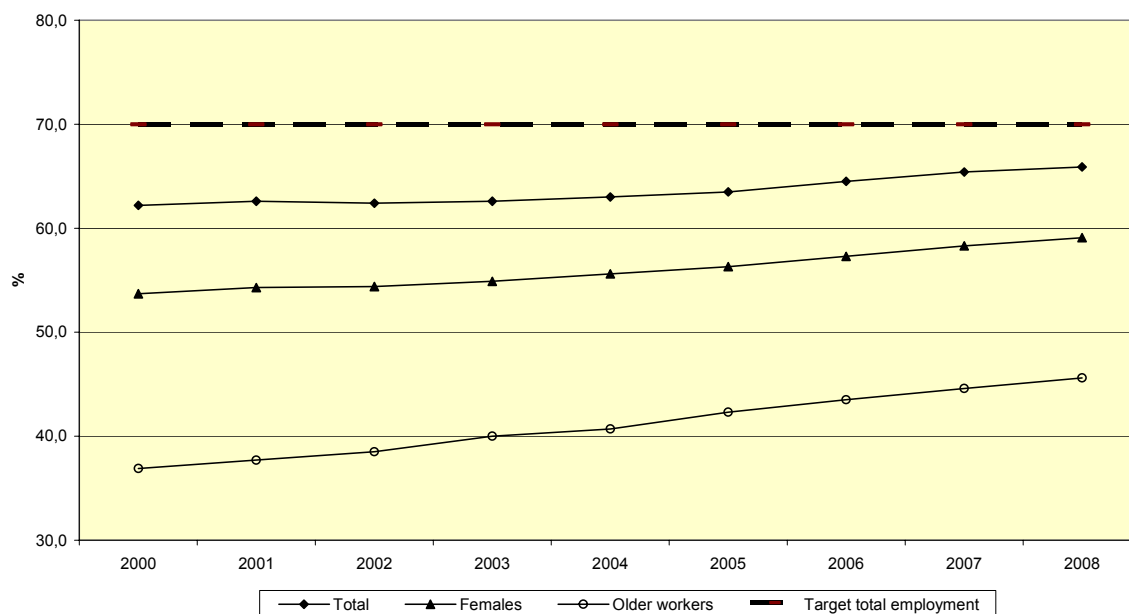
However, in spite of progress with many aspects of the single market, much of the EU's potential marketplace remains untapped – for instance, only 7% of EU consumers currently shop across borders. Many Member States have addressed competition in network industries, notably in gas and electricity and 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 2007⁴. 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

⁴ 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).⁵ 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 areas⁶ 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.

⁵ COM(2005) 330 final

⁶ 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 (CREST⁷), 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.

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