

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.2.2010  
SEK(2010) 114 wersja ostateczna

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**Ocena strategii lizbońskiej**

# DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

## Ocena strategii lizbońskiej

### WPROWADZENIE

Pierwotna strategia lizbońska została zainicjowana w 2000 r. w odpowiedzi na problemy związane z globalizacją i starzeniem się społeczeństw. Rada Europejska wskazała, że celem tej strategii jest „uczynić z Unii Europejskiej najbardziej dynamiczną, konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, zdolną do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, oferującą więcej lepszych miejsc pracy oraz większą spójność społeczną, jak również poszanowanie środowiska naturalnego”. U podłoża strategii leżało przekonanie, że aby polepszyć standard życia oraz utrzymać szczególny model społeczny w UE, Unia musi zwiększyć swoją produktywność i konkurencyjność w warunkach coraz silniejszej światowej konkurencji, zmian technologicznych i starzenia się społeczeństw. W związku z faktem, iż program reform obejmował wiele obszarów polityki leżących w kompetencjach państw członkowskich, od początku było jasne, że jej realizacja jedynie na poziomie UE (jak miało to miejsce w przypadku programu na rzecz jednolitego rynku z 1992 r.) nie będzie możliwa, ale wymagać będzie ścisłej współpracy między UE a państwami członkowskimi. Strategia lizbońska po raz pierwszy również odzwierciedliła pogląd, że gospodarki państw członkowskich są ze sobą nierozzerwalnie powiązane i że w związku z tym działanie (lub zaniechanie działania) w jednym państwie członkowskim może mieć znaczące konsekwencje dla Unii Europejskiej jako całości.

Niemniej jednak pierwotna strategia stopniowo stała się programem nadmiernie skomplikowanym, obejmującym wielorakie cele i działania z niejasnym podziałem odpowiedzialności i zadań, szczególnie między UE a państwami członkowskimi. W świetle powyższego po dokonaniu przeglądu śródokresowego w 2005 r. strategię lizbońską zainicjowano ponownie. Aby łatwiej było trzymać się priorytetów odnowionej strategii, ukierunkowano ją na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Ustanowiono też nową strukturę zarządzania opartą na partnerstwie między państwami członkowskimi a instytucjami UE.

Dla ostatecznej oceny dziesięciu lat realizacji strategii lizbońskiej największe znaczenie ma jej ostateczny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Przeprowadzenie oceny wpływu na wzrost gospodarczy i zatrudnienie nie jest jednak oczywiste, ponieważ decydującą rolę odgrywają cykl gospodarczy oraz wydarzenia zewnętrzne, a także polityka poszczególnych państw. Docelowym założeniem strategii lizbońskiej było przyspieszenie tempa i polepszenie jakości reform na poziomie krajowym i europejskim, zatem w ocenie należy również rozważyć, czy strategia wpłynęła na programy reform poprzez wykształcenie większego porozumienia między zainteresowanymi stronami w zakresie określania i rozwiązywania problemów.

Strategia lizbońska nie była wdrażana w próżni. Między rokiem 2000 a dniem dzisiejszym Unia zwiększyła się z 15 do 27 państw członkowskich. Euro stało się jedną z walut o największym światowym znaczeniu: od 1999 r. liczba członków strefy euro urosła z 12 do 16 państw, a w trakcie obecnego kryzysu euro odegrało rolę gwaranta stabilności makroekonomicznej. Należy również zauważyć, że realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia dobiega końca w momencie, w którym zarówno Europa, jak i cały świat mocno odczuwa skutki kryzysu gospodarczego. Kryzys ten znacząco

i trwale wpłynął na gospodarkę państw w Europie. W 2009 r. PKB spadł o 4%. Stopa bezrobocia zbliża się do 10%. Finanse publiczne są w złej kondycji: deficyt publiczny sięga obecnie 7% PKB, a poziom zadłużenia wzrósł o 20 punktów procentowych przez ostatnie dwa lata, co zniweczyło wysiłek 20 lat konsolidacji. Celem niniejszego dokumentu jest dokonanie oceny wpływu strategii lizbońskiej, podkreślenie jej osiągnięć i wskazanie dziedzin, w których nie przyniosła ona zamierzonych efektów. Kiedy spoglądamy wstecz do początków strategii lizbońskiej, widzimy, że cały świat uległ nieuniknionym zmianom, które okazały się silniejsze i przebiegły w innych kierunkach, niż zakładali wtedy analitycy, twórcy strategii oraz politycy. Publikacja tej krótkiej oceny strategii lizbońskiej stanowi okazję do wskazania jej mocnych stron, które należy zachować w kolejnym programie reform, ale także omówienia popełnionych błędów, aby ich nie powtarzać. Pierwsza część niniejszego dokumentu zawiera najważniejsze wnioski. W drugiej części szczegółowo opisano rozwój, postępy i niedociągnięcia w ramach poszczególnych dziedzin polityki.

## **NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI**

Ogólnie rzecz biorąc, mimo że najważniejsze założenia (tj. 70% stopa zatrudnienia oraz przeznaczenie 3% PKB na badania i rozwój) nie zostaną osiągnięte, skutki strategii lizbońskiej dla UE należy określić jako pozytywne. W 2008 r. stopa zatrudnienia w UE osiągnęła 66% (co oznacza wzrost z poziomu 62% w 2000 r.), zanim ponownie spadła w wyniku postępującego kryzysu. UE nie udało się jednak osiągnąć poziomu wzrostu produktywności krajów najbardziej uprzemysłowionych: całkowite wydatki na badania i rozwój w UE wyrażone jako procent PKB wykazały wzrost jedynie marginalny (z 1,82% w 2000 r. do 1,9% w 2008 r.). Niezależnie od tego zbytnim uproszczeniem byłoby twierdzić, że strategia zakończyła się niepowodzeniem, ponieważ nie osiągnięto powyższych celów. W załączniku wskazano dowody na to, że strategia doprowadziła do poważnych zmian w obszarze wspólnych działań na rzecz rozwiązywania długoterminowych problemów w UE. Oto najważniejsze wnioski:

### **Strategia lizbońska umożliwiła osiągnięcie szerokiego porozumienia w sprawie koniecznych w UE reform...**

Odnowienie strategii w 2005 r. umożliwiło doprecyzowanie jej zakresu i celów. Szczególnie ważnym krokiem w tę stronę było określenie czterech obszarów priorytetowych (badania i innowacje, inwestowanie w potencjał ludzki/modernizacja rynku pracy, uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw oraz energia/zmiany klimatu). Dowodem na siłę oddziaływania strategii lizbońskiej na program reform jest fakt, że we wszystkich państwach członkowskich wspomniane dziedziny znajdują się obecnie wśród najważniejszych priorytetów politycznych. Tytułem przykładu: sukces modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) – nawet mimo tego, że w wielu przypadkach nie wdrożono jeszcze odpowiednich środków – stanowi o możliwości strategii lizbońskiej w zakresie stymulowania i nadawania kierunku dyskusjom politycznym oraz w zakresie tworzenia wzajemnie akceptowalnych rozwiązań. Ponadto strategia okazała się wystarczająco elastyczna i dynamiczna, by samodzielnie i bez przeszkód adaptować się do nowych wyzwań i priorytetów politycznych pojawiających się w miarę upływu czasu (np. w dziedzinie energii/zmiany klimatu) oraz aby objąć swym działaniem nowe państwa członkowskie w miarę jak przystępowały do UE.

**... i przyniosła namacalne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom w UE ...**

Reformy podjęte w ramach strategii lizbońskiej przyniosły namacalne korzyści, takie jak, między innymi, wzrost zatrudnienia (przed uderzeniem kryzysu utworzono 18 mln nowych miejsc pracy), bardziej dynamiczne otoczenie biznesu z mniejszą biurokracją (Komisja Europejska przedstawiła wnioski legislacyjne dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych, które – jeśli zostaną przyjęte przez Radę i Parlament – przyniosą oszczędności w wysokości ponad 40 mld EUR), większy wybór dla konsumentów oraz bardziej zrównoważona przyszłość (wzrostowi gospodarczemu w wielu państwach członkowskich towarzyszyło zmniejszenie zużycia energii). Mimo że nie zawsze możliwe jest wykazanie związku przyczynowo-skutkowego między reformami lizbońskimi a wynikami w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, istnieją dowody na to, że reformy te odegrały znaczącą rolę.

**... jednak zwiększenie zatrudnienia nie zawsze pomogło zmniejszyć ubóstwo.**

Wzrost zatrudnienia w niewystarczającym stopniu objął osoby znajdujące się na marginesie rynku pracy, a stworzone miejsca pracy nie zawsze spełniały swój cel, jakim było wydzwignięcie ludzi z ubóstwa. Niektóre grupy społeczne nadal napotykają na szczególne trudności, takie jak ograniczony dostęp do szkoleń dla osób nisko wykwalifikowanych lub brak usług wspierających. W niektórych państwach członkowskich nadal mamy do czynienia z segmentacją rynku pracy oraz wysokim wskaźnikiem ubóstwa wśród dzieci. Należy z tego wysnuć odpowiednie wnioski.

**Dzięki reformom strukturalnym gospodarka UE stała się odporniejsza i lepiej przetrwała niedawne zawirowania.**

Przez większą część ostatniego dziesięciolecia finanse publiczne zmierzały we właściwym kierunku zmniejszenia deficytu i poziomu zadłużenia, a ich długoterminowa stabilność uległa polepszeniu dzięki reformie systemów emerytalnych. Dzięki konsolidacji budżetowej w momencie gwałtownego nadejścia kryzysu i spadku popytu możliwe było wykorzystanie skoordynowanego bodźca budżetowego oraz stabilizacja gospodarki poprzez przerwanie błędnego koła spadającego popytu, zmniejszających się inwestycji i wzrastającego bezrobocia. Podobnie reforma rynku pracy i aktywna polityka rynku pracy ułatwiły ochronę miejsc pracy w sytuacji spowolnienia gospodarczego oraz zahamowanie wzrostu bezrobocia, podczas gdy strefa euro okazała się gwarantem stabilności makroekonomicznej w warunkach kryzysu. Skupienie uwagi na średnio- oraz długoterminowych reformach strukturalnych w ramach strategii lizbońskiej bez wątpienia ułatwiło pod koniec 2008 r. opracowanie i szybką realizację europejskiego planu naprawy gospodarczej, gwarantując spójność strategii krótkoterminowych ze średnio- oraz długoterminowymi działaniami unijnymi.

**Mimo wszystko strategia lizbońska nie wystarczyła, aby wcześniej zareagować na niektóre przyczyny kryzysu.**

Strategia lizbońska skupiała się na właściwych reformach strukturalnych. Objęły one badania i rozwój, rynki pracy (*flexicurity*, umiejętności i uczenie się przez całe życie), otoczenie biznesu i konsolidację finansów publicznych, które stanowią najważniejsze dziedziny w kontekście przygotowania UE na wyzwania związane ze zjawiskiem globalizacji i starzenia się społeczeństw oraz zwiększenia dobrobytu w UE. Niemniej jednak z perspektywy czasu jasno widać, że strategia powinna być lepiej zorganizowana i bardziej skupiać się na elementach, które odegrały krytyczną rolę w zapoczątkowaniu kryzysu, takich jak solidny nadzór i ryzyko systemowe na rynkach finansowych, banki finansowe (np. na rynku nieruchomości) oraz model konsumpcji oparty na kredytach, który w niektórych państwach

członkowskich w połączeniu ze wzrostem płac postępującym szybciej niż zyski z produktywności stanowił przyczynę wysokiego deficytu na rachunkach bieżących. Brak równowagi makroekonomicznej oraz problemy z konkurencyjnością, które legły u podstaw kryzysu, nie doczekały się właściwej reakcji w wyniku nadzoru gospodarek państw członkowskich w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz w ramach strategii lizbońskiej, które to programy były realizowane równolegle, zamiast się wzajemnie uzupełniać.

**Osiągnięto bardzo dobre wyniki, ale ogólne tempo realizacji reform było zarówno powolne, jak i nierówne.**

Strategia przyniosła namacalne korzyści i umożliwiła wykształcenie konsensusu wokół programu reform UE, niemniej jednak nie udało się zlikwidować opóźnień w realizacji działań w stosunku do podejmowanych zobowiązań. Państwa członkowskie, które osiągały dobre wyniki, wywierały naciski w stronę realizacji ambitniejszych reform, podczas gdy w pozostałych państwach stopniowo tworzyły się znaczne opóźnienia. Oznacza to, że utracono ważne korzyści płynące ze zjawiska synergii. To samo można powiedzieć o poszczególnych dziedzinach polityki, które złożyły się na strategię lizbońską – w niektórych dziedzinach osiągnęto większe postępy niż w innych. Postępy w zakresie mikroekonomii czyniono wolniej niż postępy w dziedzinie zatrudnienia i makroekonomii. Jedynie częściowo zrealizowano cel strategii lizbońskiej polegający na promowaniu większej integracji polityki w dziedzinie makroekonomii, zatrudnienia i mikroekonomii (w tym środowiska).

**Nie doceniono znaczenia współzależności w ściśle zintegrowanej gospodarce, szczególnie w strefie euro.**

W naszych wzajemnie ze sobą połączonych gospodarkach potencjał dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia może być wykorzystywany tylko wówczas, gdy wszystkie państwa członkowskie będą wdrażały reformy w podobnym tempie, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich problemów wewnętrznych i wpływu ich działań (lub braku działań) na inne państwa członkowskie lub Unię jako całość. Kryzys gospodarczy przykuł uwagę do tej współzależności: z powodu nierównomiernych postępów nie tylko nie udało się skorzystać z niektórych ważnych pozytywnych skutków ani z efektu synergii, ale w niektórych przypadkach doszło nawet do negatywnych skutków ubocznych.

**Strategia lizbońska byłaby skuteczniejsza w powiązaniu z innymi unijnymi instrumentami i poszczególnymi inicjatywami sektorowymi i środkami polityki.**

Powiązanie strategii lizbońskiej z innymi unijnymi instrumentami i strategiami, jak pakt stabilności i wzrostu, strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz europejska agenda społeczna nie było wystarczająco silne, przez co strategię te zamiast wzajemnie się uzupełniać realizowane były każda z osobna. Ponadto wyraźnie widoczne było to, że realizacja niektórych głównych priorytetów prowadzonej polityki, takich jak integracja rynków finansowych, nie została włączona do strategii lizbońskiej. Jeśli zaś chodzi o poszczególne środki, to z ambitnych działań popieranych na najwyższym poziomie politycznym nie zawsze wynikało szybsze podejmowanie decyzji lub uniknięcie obniżenia standardów. Widać to na następującym przykładzie: mimo że Rada Europejska wielokrotnie podkreślała znaczenie innowacji i potrzebę ustanowienia silnego, niedrogiego systemu patentu wspólnotowego, nie była ona (do tej pory) w stanie przedstawić konkretnych rozwiązań. W innych dziedzinach, takich jak likwidowanie przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, usprawnianie swobodnego przepływu danych (cyfrowych), promowanie mobilności na rynku pracy lub przyspieszanie określenia standardów interoperacyjnych, mimo nawoływań szefów państw i

rządów do przyspieszenia działań postęp był zbyt wolny, aby osiągnąć zadowalające wyniki. Wspólnotowy program lizboński, wprowadzany jako część reformy z 2005 r. mającej na celu określenie działań na poziomie UE, nie nadał koniecznego impulsu do zmian.

**Przydział środków z funduszy strukturalnych umożliwił uruchomienie znaczących inwestycji na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ale nie rozwiązał jeszcze wielu kwestii.**

„Lizbonizacja” funduszy strukturalnych umożliwiła ukierunkowanie znacznych funduszy europejskich (228 mld EUR w okresie 2007-2013) na inwestycje stymulujące wzrost, takie jak innowacje, badania i rozwój oraz wspieranie przedsiębiorczości. Większość tych inwestycji będzie realizowana w przeciągu kolejnych pięciu lat. Powiązania między krajowymi strategicznymi ramami referencyjnymi określającymi najważniejsze cele polityki regionalnej oraz krajowymi programami reform określającymi najważniejsze cele socjoekonomiczne ułatwiły zapewnienie większej spójności działań, ale mogły zostać wykorzystane w jeszcze większym stopniu. Odwołanie się do funduszy strukturalnych sprawiło, że strategia lizbońska skonkretyzowała się w oczach władz regionalnych i lokalnych, które odgrywają główną rolę w jej realizacji. Niemniej jednak doświadczenie wskazuje, że wpływ funduszy strukturalnych można zwiększyć dzięki polepszeniu struktur leżących u podstaw funduszy (np. w dziedzinie badań i rozwoju oraz rynków pracy), uproszczeniu ram regulacyjnych (np. w dziedzinie otoczenia biznesu oraz rozwoju infrastruktury) oraz dzięki dalszemu wzmocnieniu potencjału i efektywności administracji w niektórych państwach członkowskich. Należy również zastanowić się nad sposobem, który umożliwiłby uruchamianie większych środków z budżetu UE na wspieranie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

**Partnerstwo między UE a państwami członkowskimi było doświadczeniem zasadniczo pozytywnym ...**

Wprowadzona w 2005 r. koncepcja partnerstwa miała pozytywny wpływ na współpracę i podział obowiązków między instytucje UE a państwa członkowskie. Dialog powstały między Komisją a państwami członkowskimi przekształcił się w konstruktywną wymianę poglądów, w ramach której Komisja mogła udzielać państwom członkowskim rad dotyczących wariantów strategicznych, często w oparciu o własne doświadczenia z innymi częściami Unii, zaś państwa członkowskie ze swojego punktu widzenia wskazywały na możliwości przeprowadzenia reform oraz na istniejące ograniczenia. W niektórych przypadkach państwa członkowskie włączyły do procesu partnerstwa w ramach strategii lizbońskiej władze regionalne i lokalne, a także partnerów społecznych i inne zainteresowane strony wykonujące ważne zadania w zakresie realizacji strategii (np. w dziedzinie aktywnej polityki rynku pracy, edukacji, rozwoju infrastruktury, otoczenia biznesu). W wielu przypadkach jednakże udział partnerów regionalnych, lokalnych i społecznych pozostawał bardziej ograniczony, a zainteresowane strony uczestniczyły w działaniach jedynie doraźnie, mimo tego, że podmioty regionalne i lokalne często posiadają w dziedzinach objętych strategią lizbońską szerokie kompetencje oraz znaczne środki.

**... ale jego realizacja ucierpiała z powodu zmieniającej się odpowiedzialności za proces oraz słabych struktur zarządzających.**

Rola Rady Europejskiej w kierowaniu podjętymi reformami nie została jasno określona. Można pokusić się o stwierdzenie, że Rada Europejska w wyniku intensywnych prac prowadzonych w różnych składach była wielokrotnie tak dobrze przygotowana, że nie

pozostawiano już szefom państw i rządów wiele miejsca na podjęcie dyskusji merytorycznych i własne decyzje. Rola Parlamentu Europejskiego również powinna być sformułowana jaśniej, dzięki czemu mógłby on skuteczniej nadawać tempo całej strategii.

Jeśli chodzi o wykorzystywane narzędzia, to oparte na Traktacie zintegrowane wytyczne przyczyniły się do wyznaczenia kierunku krajowych polityk gospodarczych i w zakresie zatrudnienia. Wytyczne te były kompleksowe i z pewnością umożliwiły przedstawienie teoretycznych aspektów reform, ale ich zbyt ogólny charakter oraz brak wewnętrznego uporządkowania priorytetów ograniczył ich wpływ na krajowe procesy kształtowania polityki. Krajowe programy reform, które zostały oparte o wspomniane wytyczne, stanowiły użyteczne narzędzia dla promowania kompleksowych strategii w zakresie rozwoju gospodarczego w większym powiązaniu z polityką makro- i mikroekonomiczną oraz polityką w zakresie zatrudnienia. Niemniej jednak podejście do krajowych programów reform różniło się znacznie zależnie od państw członkowskich: niektóre z nich przedstawiły harmonogramy ambitne i spójne, a inne przeciwnie – harmonogramy raczej opisowe i niesprecyzowane, które nie miały poparcia parlamentów narodowych (i regionalnych). Cele określone na poziomie UE były zbyt liczne i w niewystarczającym stopniu odzwierciedlały różnice, jakie istniały między państwami członkowskimi na początku strategii – szczególnie różnice widoczne po procesie rozszerzenia. Brak jasnych wspólnych zobowiązań również przyczynił się do nasilenia problemów związanych z odpowiedzialnością za cały proces. Zdarzało się bowiem tak, że wyniki osiągnięte przez niektóre państwa członkowskie już dawno przekroczyły zamierzone cele, podczas gdy dla innych państw członkowskich określono cele tak odległe, że ich osiągnięcie w wyznaczonym czasie okazało się nierealne.

#### **Wpływ zaleceń dla poszczególnych krajów był nierównomierny.**

Zalecenia dla poszczególnych krajów to instrument oparty na przepisach Traktatu, który stanowił bardzo ważny element strategii lizbońskiej. Są to zalecenia, które Rada kieruje do państw członkowskich w oparciu o zalecenia Komisji, jeśli zachodzi konieczność przyspieszenia osiąganych postępów. W niektórych państwach członkowskich zalecenia okazały się bardzo skuteczne. Dzięki zaleceniom państwa członkowskie miały możliwość stwierdzić, jak prowadzona przez nie polityka umiejscawia się w kontekście europejskim i zobaczyć, że pozostałe państwa rozwiązują podobne problemy, co stanowiło wewnętrzny impuls do realizacji reform. Jednak w innych państwach zalecenia nie wywoływały dyskusji politycznych ani nie powodowały działań następczych. Zalecenia były formułowane w różny sposób – od bardzo szczegółowych rad aż po wytyczne o charakterze ogólnym. W tym drugim przypadku państwa członkowskie musiały włożyć więcej wysiłku w przygotowanie decyzji co do środków, jakich należy użyć, aby zrealizować zalecenia, ale niezależnie od tego we wszystkich przypadkach solidny i przejrzysty system oceny przyczyniłby się do zwiększenia akceptacji zaleceń przez państwa członkowskie.

#### **Zintensyfikowano wymianę doświadczeń i dobrych praktyk.**

Wszystkie państwa członkowskie odniosły sukcesy w realizacji reform, dzięki czemu powstało szerokie pole do wzajemnego korzystania z doświadczeń oraz szerzenia dobrych praktyk, uwzględniając kontekst krajowy i tradycje. Od 2005 r. prowadzono politykę intensyfikacji wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. Państwa członkowskie wykazały duże zainteresowanie doświadczeniami zdobytymi przez inne w dziedzinach od reformy systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej, *flexicurity* oraz zwiększania umiejętności, wieloletniego zarządzania budżetem, polepszania otoczenia biznesu (sposoby skrócenia czasu potrzebnego do otwarcia działalności), innowacji (ponad połowa państw członkowskich



wdrożyła tzw. kupony innowacyjności) do zwalczania ubóstwa oraz wykluczenia społecznego. Większa część wymiany odbywała się w kontekście otwartej metody koordynacji. Wydaje się, że skuteczność wymiany doświadczeń jest wyższa w obecności jasno określonych i wymiernych celów (np. zredukowanie obciążeń administracyjnych o 25%, utworzenie działalności w tydzień) oraz przy zaangażowaniu zarówno ekspertów technicznych (aby dostosować prowadzoną politykę), jak i zaangażowaniu na poziomie politycznym (aby ułatwić wdrażanie).

### **Piętą achillesową strategii było przekazywanie informacji.**

Ogólnie rzecz biorąc w niewystarczającym stopniu skupiano się na informowaniu o korzyściach płynących ze strategii lizbońskiej oraz o skutkach, jakie wystąpiłyby w UE jako całości (lub szczególnie strefie euro), gdyby nie podjęto reform. W konsekwencji świadomość społeczna i zaangażowanie obywateli oraz wsparcie społeczne dla celów strategii pozostało na poziomie UE niewielkie, a na poziomie krajowym nie zawsze było wystarczająco skoordynowane. W informacjach płynących od państw członkowskich i dotyczących reform związanych ze strategią lizbońską raczej rzadko wspomniano, że stanowią one część większej strategii europejskiej.

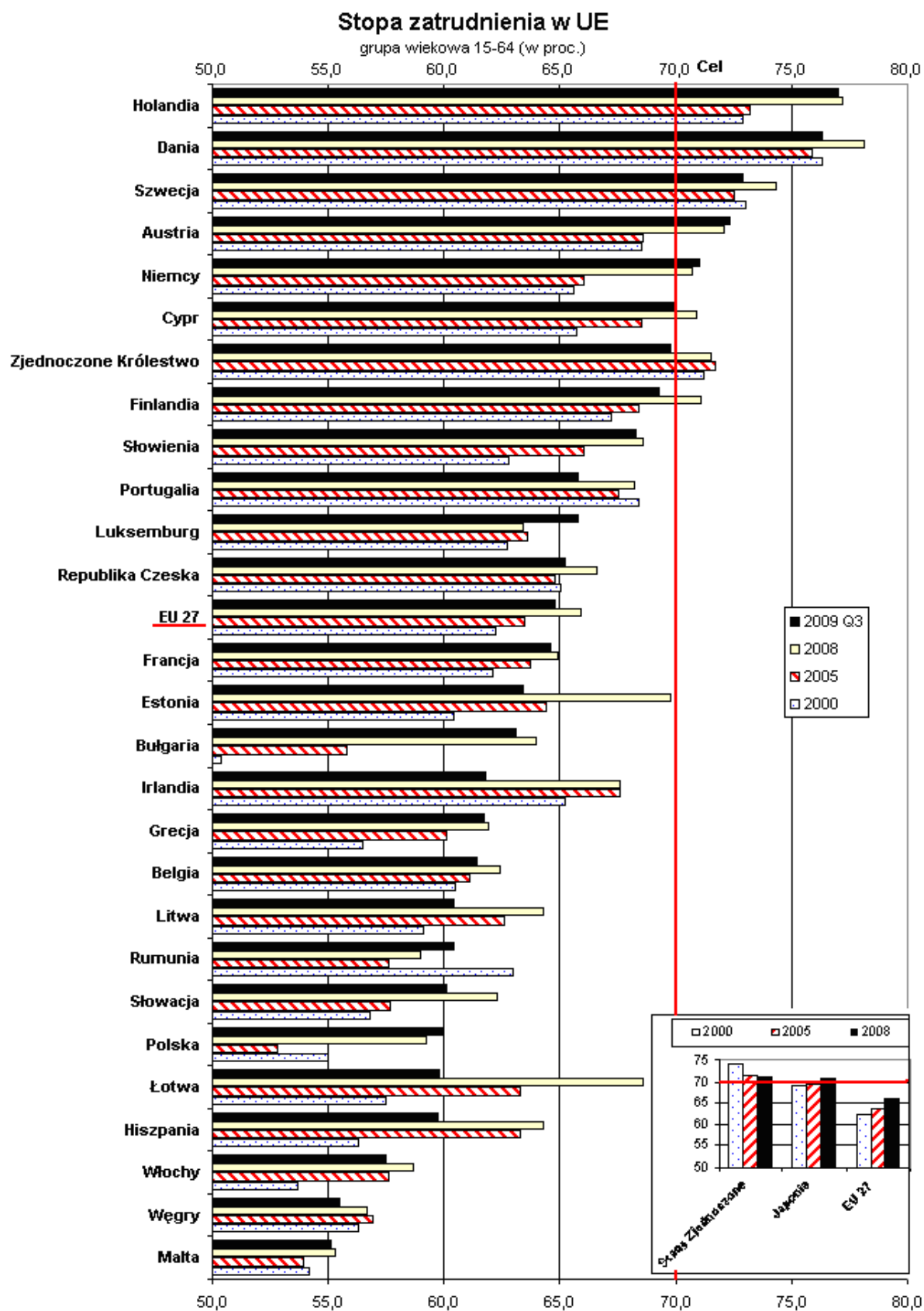
### **Należało bardziej wzmocnić wymiar europejski...**

Strategia lizbońska zbiegła się w czasie z pierwszym dziesięcioleciem euro. Zintegrowane zalecenia wspominały o silniejszej potrzebie koordynacji reform gospodarczych w strefie euro, a od 2007 r. kierowano do państw członkowskich strefy euro szczegółowe wytyczne. Były one skoncentrowane wokół działań szczególnie ważnych dla sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. W praktyce niemniej działania następcze w państwach członkowskich należących do strefy euro oraz w eurogrupie były dość ograniczone. Zróżnicowane skutki kryzysu w państwach strefy euro było dowodem, że w niektórych państwach postęp w realizacji harmonogramu reform strukturalnych oraz w utrzymaniu konkurencyjności był znacznie większy niż w innych, co wyjaśnia wystąpienie znacznej nierównowagi wśród państw należących do strefy euro, które stanowią przeszkodę w sprawnym funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

### **... silniejszy powinien być także wymiar zewnętrzny.**

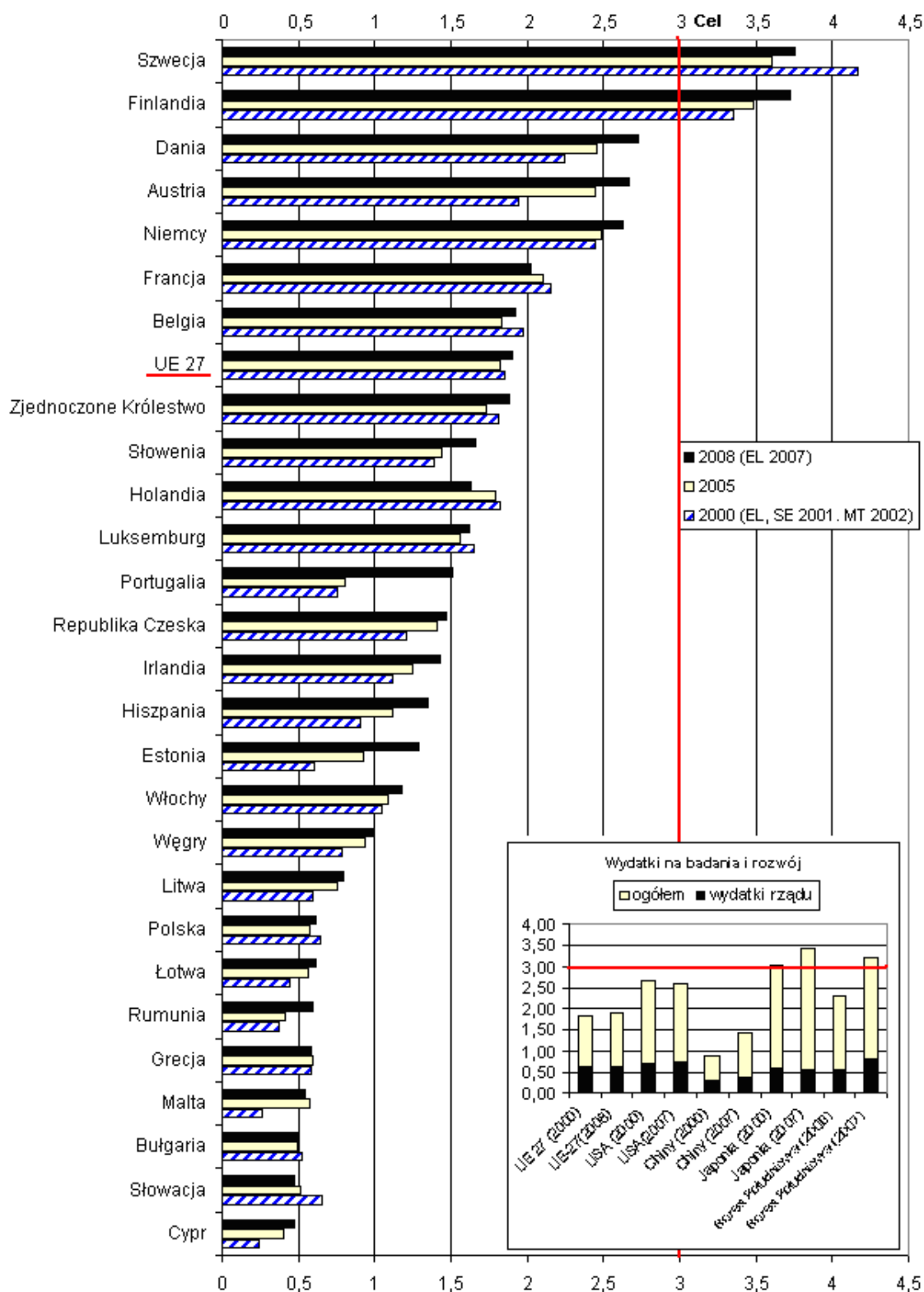
Być może strategia była zbyt nakierowana do wewnątrz i skupiała się bardziej na przygotowaniu UE na wyzwania związane z procesem globalizacji, a nie starała się na niego wpływać. Kryzys rozprzestrzenił się szybko na całym świecie i wyraźnie unaocnił, że gospodarka światowa stała się gospodarką wzajemnie zależną. Od tego momentu UE aktywnie działa w procesie G-20 mającym na celu ustanowienie solidnego programu, który pomoże usunąć niedociągnięcia i zapobiec ponownemu popełnieniu tych samych błędów. Należało przywiązywać większe znaczenie do faktu nieodłącznego związania gospodarek państw członkowskich UE i największych potęg gospodarczych, jak Stany Zjednoczone, Japonia i kraje BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny). Należy również wspomnieć, że nie poczyniono wystarczających starań na rzecz przeprowadzenia porównania osiągnięć UE z wynikami najważniejszych partnerów handlowych i dokonania oceny unijnych postępów w ujęciu relatywnym.

WYKRESY:



## Wydatki na badania i rozwój

procent PKB

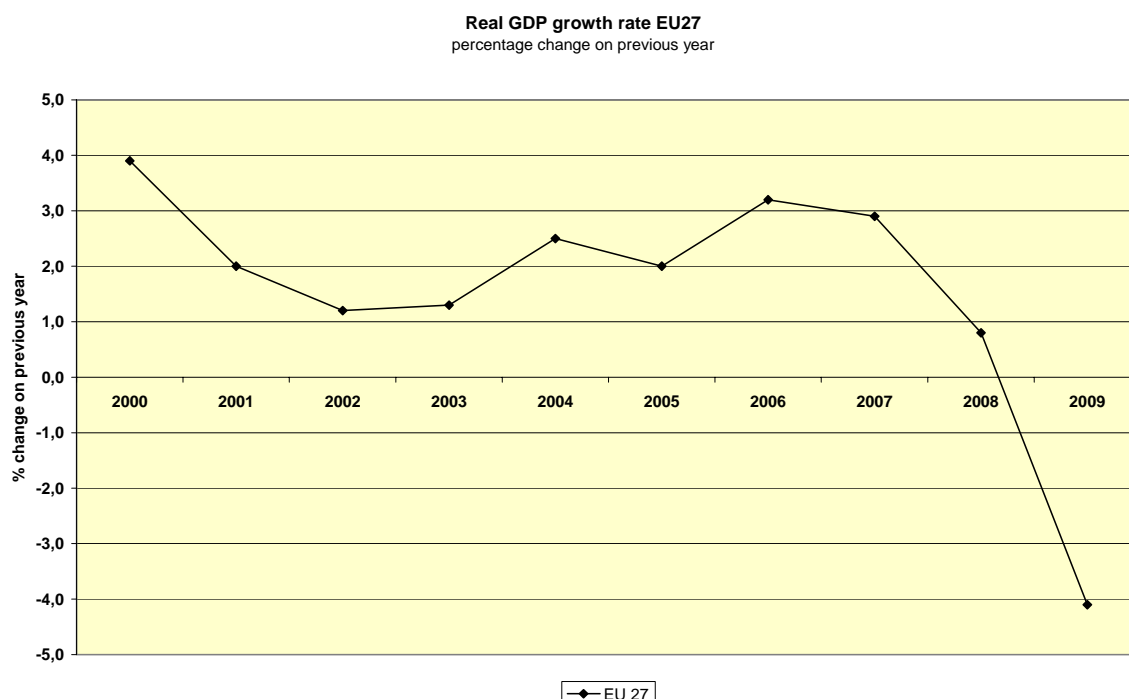


## ANNEX: STOCKTAKE OF PROGRESS IN SPECIFIC AREAS

### 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.

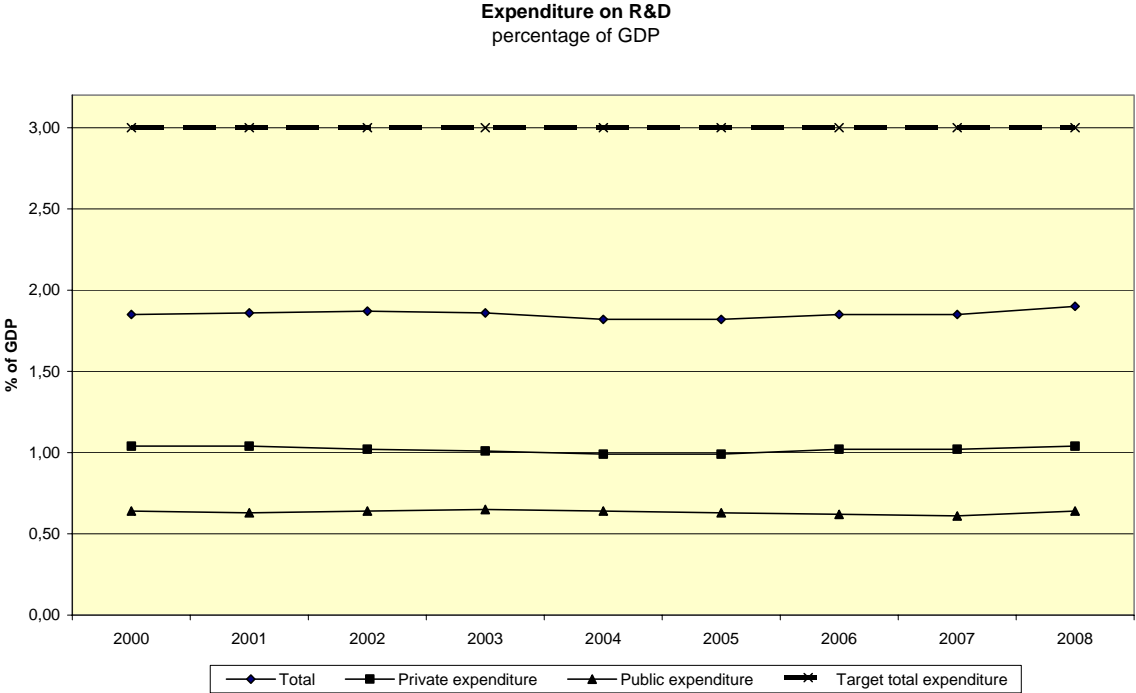
The Lisbon Strategy explicitly recognised the euro area dimension in both the Integrated Guidelines and the Commission Annual Progress Reports. A growing policy concern has been the gradual widening of the gap between competitiveness positions within the euro area, and the implications this has for a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

---

<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.

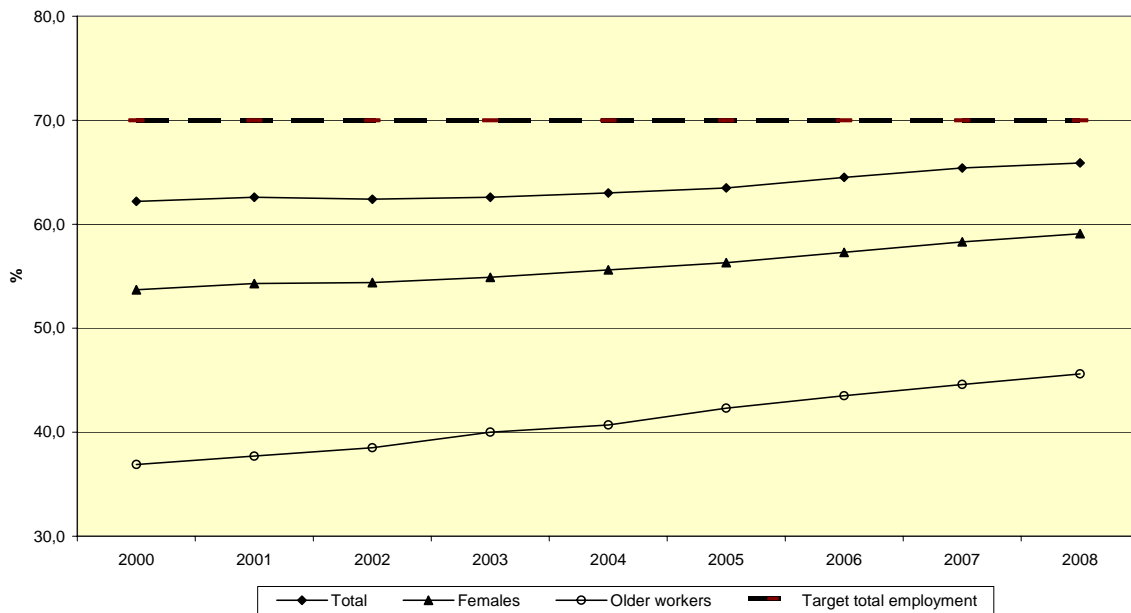
However, in spite of progress with many aspects of the single market, much of the EU's potential marketplace remains untapped – for instance, only 7% of EU consumers currently shop across borders. Many Member States have addressed competition in network industries, notably in gas and electricity and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