



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 2.2.2010  
SEC(2010) 114 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**Documento di valutazione della strategia di Lisbona**

# DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

## Documento di valutazione della strategia di Lisbona

### INTRODUZIONE

Originariamente, la strategia di Lisbona era stata avviata nel 2000 in risposta alle sfide della globalizzazione e dell'invecchiamento della popolazione. L'obiettivo della strategia, definito dal Consiglio europeo era quello di far diventare l'UE, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, nel rispetto dell'ambiente". Alla base di una tale iniziativa vi era la presa di coscienza del fatto che, per migliorare il proprio tenore di vita e per mantenere il proprio modello sociale unico, l'UE doveva incrementare la produttività e la competitività per far fronte ad una concorrenza mondiale sempre più agguerrita, ai cambiamenti tecnologici e all'invecchiamento della popolazione. È risultato chiaro che il programma di riforme non poteva essere perseguito solo a livello dell'UE (come era accaduto, ad esempio, per il programma del mercato unico del 1992), ma che il raggiungimento di risultati richiedeva una stretta cooperazione tra l'UE e gli Stati membri, dal momento che molti dei settori politici interessavano le competenze di questi ultimi. Il programma, inoltre, rifletteva, per la prima volta, la consapevolezza che le economie degli Stati membri sono intrinsecamente legate tra loro e che l'azione (o inazione) di uno Stato membro potrebbe avere notevoli conseguenze sull'insieme dell'UE.

La strategia originaria, però, si è gradualmente trasformata in una struttura eccessivamente complessa, con finalità e azioni multiple e con una ripartizione poco chiara delle responsabilità e dei compiti, soprattutto tra l'UE e gli Stati membri. Per tale motivo, la strategia di Lisbona è stata rilanciata nel 2005 a seguito di un riesame intermedio. Affinché vi fosse una maggiore gerarchizzazione degli obiettivi, la strategia rilanciata è stata incentrata sulla crescita e l'occupazione. È stata inoltre posta in essere una nuova struttura di gestione, basata su un partenariato tra Stati membri e istituzioni dell'UE.

La valutazione dei primi dieci anni della strategia di Lisbona è particolarmente incentrata sull'influenza che essa ha avuto in materia di crescita e di occupazione. Non è tuttavia un dato semplice da analizzare, in quanto occorre tener conto anche dell'importante ruolo svolto dal ciclo economico, dagli eventi esterni e dalle politiche pubbliche. Di fondo, l'obiettivo della strategia di Lisbona era quello di migliorare il ritmo e la qualità delle riforme a livello nazionale e europeo. È per questo che la valutazione deve considerare anche se la strategia abbia influito sui programmi di riforma suscitando nelle parti interessate un maggiore consenso sulle sfide e sulle risposte politiche.

La strategia di Lisbona non è stata attuata come iniziativa a sé stante. L'Unione è cresciuta e, se nel 2000 contava 15 Stati membri, oggi ne conta 27. L'euro, da parte sua, è diventato una delle principali valute a livello mondiale: l'area dell'euro, che nel 1999 era composta da 12 paesi, ne comprende oggi 16 e l'euro, durante l'attuale crisi, si è dimostrato un'ancora per la stabilità macroeconomica. Inoltre, la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione sta giungendo a scadenza in un momento in cui gli effetti della crisi economica si fanno sentire pesantemente in Europa, come in altre parti del mondo. La crisi economica ha avuto

un'incidenza profonda e duratura sulle economie europee. Nel 2009, il PIL è sceso del 4% e la disoccupazione si avvicina al 10%. Le finanze pubbliche hanno subito un forte deterioramento, con deficit che hanno raggiunto il 7% del PIL e con livelli di debito che sono aumentati di 20 punti percentuali in due anni, mandando in fumo 20 anni di risanamento. Il presente documento intende valutare gli effetti della strategia di Lisbona, metterne in luce i risultati positivi e segnalare quei settori in cui i progressi sono stati insoddisfacenti. Ripercorrendo il periodo di vita della strategia di Lisbona, si nota che il mondo è inevitabilmente cambiato di più e diversamente rispetto a quello che gli analisti e i responsabili politici avevano previsto al tempo. Questa breve valutazione della strategia di Lisbona offre la possibilità di individuare i punti di forza della strategia, che potranno essere mantenuti per il prosieguo, e di metterne in evidenza i punti deboli, che si cercherà così di eliminare. La prima parte del presente documento contiene le principali conclusioni. La seconda parte descrive più in dettaglio gli sviluppi, i progressi e le carenze osservati nei diversi settori politici.

## **PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Globalmente, la strategia di Lisbona ha avuto un'influenza positiva sull'UE, anche se i suoi principali obiettivi (tasso di occupazione al 70% e 3% del PIL destinato a R&S) non verranno raggiunti. Il tasso di occupazione dell'UE, che nel 2008 aveva raggiunto il 66% (dal 62% del 2000), è nuovamente sceso a causa della crisi. L'UE non è riuscita però a colmare il divario di crescita della produttività rispetto ai principali paesi industriali: la spesa totale in R&S nell'UE, espressa in percentuale del PIL, è aumentata solo marginalmente (dall'1,82% del 2000 all'1,9% del 2008). Sarebbe tuttavia troppo semplicistico concludere che la strategia è fallita perché gli obiettivi non sono stati raggiunti. Per i motivi esposti nell'allegato, la strategia, promuovendo azioni comuni in risposta alle principali sfide a lungo termine cui l'UE deve confrontarsi, ha aperto nuovi orizzonti. Le principali conclusioni sono le seguenti:

### **La strategia di Lisbona ha contribuito a creare un ampio consenso sulle riforme necessarie all'UE ...**

Il rinnovo della strategia, nel 2005, ha contribuito a chiarirne la portata e le finalità. In particolare, la definizione di 4 settori prioritari (ricerca e innovazione, investimento nel capitale umano/modernizzazione del mercato del lavoro, sviluppo del potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, e energia/cambiamento climatico) è stato un importante passo avanti per una più chiara definizione degli obiettivi su cui il programma deve concentrarsi. In tutti gli Stati membri questi temi sono adesso ai primi posti del programma politico, a dimostrazione della capacità della strategia di Lisbona di definire un programma di riforme. Ad esempio, il successo del concetto di flessicurezza mostra come la strategia di Lisbona sia in grado di suscitare e strutturare dibattiti politici e di produrre soluzioni reciprocamente accettabili anche se, in molti casi, non sono ancora state attuate le opportune misure. La strategia si è inoltre dimostrata sufficientemente flessibile e dinamica da adattarsi alle nuove sfide e alle nuove priorità politiche che si sono delineate nel tempo (es.: energia/cambiamento climatico) e da assorbire, senza grandi problemi, i nuovi Stati membri quando l'Unione si è allargata.

### **... e ha portato benefici concreti ai cittadini e alle imprese dell'UE ...**

Le riforme concordate nel contesto di Lisbona hanno prodotto benefici concreti, tra cui un incremento dell'occupazione (prima che avesse inizio la crisi, erano stati creati 18 milioni di

nuovi posti di lavoro), un ambiente imprenditoriale più dinamico con meno burocrazia (es.: la Commissione europea ha proposto una riduzione degli oneri amministrativi relativi alle norme dell'UE per un valore superiore a 40 milioni di euro, proposta che è ora in attesa di adozione da parte del Consiglio e del Parlamento), maggiore scelta per i consumatori e un futuro più sostenibile (ad esempio, in molti Stati membri la crescita economica è stata accompagnata da una tendenziale riduzione dell'intensità energetica). Benché non sia sempre possibile dimostrare un nesso causale tra le riforme previste dalla strategia di Lisbona e i risultati in termini di crescita e occupazione, emerge chiaramente che le riforme hanno avuto un ruolo importante.

**... ma non sempre l'aumento dell'occupazione è riuscito a far uscire le persone dalla povertà ...**

Tuttavia, l'aumento dell'occupazione non ha interessato in misura sufficiente le categorie più lontane dal mercato del lavoro e i nuovi posti di lavoro non sono sempre riusciti a far uscire le persone dalla povertà. Alcuni gruppi sono ancora confrontati a barriere, quali lo scarso accesso alla formazione per le persone poco qualificate o la mancanza di servizi di sostegno. In alcuni Stati membri perdura la segmentazione del mercato del lavoro, così come in alcuni Stati membri perdurano alti livelli di povertà infantile. Occorre trarre insegnamenti da questi fatti.

**Le riforme strutturali hanno reso l'economia dell'UE più resiliente e ci hanno consentito di superare la tempesta ...**

Per la maggior parte degli ultimi dieci anni, le finanze pubbliche sono andate nella giusta direzione, con un calo dei deficit e dei livelli di debito, e vi è stato un miglioramento della sostenibilità a lungo termine grazie alla riforma dei sistemi pensionistici. Il risanamento delle finanze pubbliche ha reso possibile il ricorso ad uno stimolo di bilancio coordinato nel momento di crisi e di crollo della domanda e ha contribuito a stabilizzare l'economia scongiurando un circolo vizioso di calo della domanda, calo degli investimenti e aumento della disoccupazione. Analogamente, riforme e politiche attive del mercato del lavoro hanno contribuito a proteggere l'occupazione in periodo di recessione e ad arginare la crescita della disoccupazione, mentre l'area dell'euro si è dimostrata un'ancora per la stabilità macroeconomica durante la crisi. Il fatto che la strategia di Lisbona abbia concentrato la propria attenzione sulle riforme strutturali a medio e lungo termine ha certamente facilitato, alla fine del 2008, la definizione e la rapida introduzione del piano europeo di ripresa economica, garantendo che le risposte politiche a breve termine fossero coerenti con le sfide a medio e lungo termine dell'UE.

**Tuttavia, la strategia di Lisbona non disponeva degli strumenti necessari per affrontare alcune delle cause della crisi sin dal primo momento ...**

La strategia di Lisbona si è concentrata sulle riforme strutturali giuste. R&S e innovazione, mercati del lavoro (flessicurezza, competenze, formazione continua), ambiente imprenditoriale e risanamento delle finanze pubbliche, tutti settori fondamentali per preparare l'UE ad affrontare la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione e per aumentarne la prosperità. Tuttavia, a posteriori, è chiaro che la strategia avrebbe dovuto essere strutturata meglio, così da potersi concentrare maggiormente su elementi importanti che hanno avuto un ruolo fondamentale nell'origine della crisi, come l'attenta supervisione e il rischio sistemico sui mercati finanziari, le bolle speculative (es.: nei mercati immobiliari) e il consumismo basato sul credito, che, in alcuni Stati membri, combinati con un aumento dei salari più

elevato rispetto all'aumento della produttività, hanno provocato un elevato disavanzo delle partite correnti. Alla base della crisi economica ci sono stati squilibri macroeconomici e problemi di competitività, non adeguatamente affrontati nel quadro della vigilanza delle economie degli Stati membri esercitata attraverso il patto di stabilità e crescita e la strategia di Lisbona, che hanno operato in parallelo invece che in modo complementare.

**Nonostante i notevoli risultati, globalmente il ritmo di attuazione delle riforme è stato lento e diseguale ...**

Benché la strategia abbia prodotto benefici tangibili e abbia contribuito a creare un consenso sul programma di riforme dell'UE, tra impegni e azioni concrete permane un divario di attuazione. Gli Stati membri con risultati migliori hanno accelerato il ritmo e hanno portato avanti riforme più ambiziose, mentre altri hanno gradualmente accumulato un (consistente) divario di attuazione. Ciò ha comportato la perdita di importanti benefici e sinergie. Lo stesso vale per le singole politiche che compongono la strategia di Lisbona, con progressi più marcati in alcuni settori politici rispetto ad altri. Nel settore della microeconomia vi sono stati meno progressi che nei settori dell'occupazione e della macroeconomia. L'obiettivo della strategia di Lisbona di promuovere una maggiore integrazione delle politiche nei settori della macroeconomia, dell'occupazione e della microeconomia (compreso l'ambiente) è stato raggiunto solo in parte.

**Non è stata sufficientemente riconosciuta l'importanza dell'interdipendenza in un'economia strettamente integrata, particolarmente nell'area dell'euro ...**

Nelle nostre economie interconnesse, il potenziale di crescita e di occupazione verrà sfruttato al meglio solo se tutti gli Stati membri attuano le riforme ad un ritmo simile, tenendo conto delle proprie sfide nazionali e dell'incidenza delle proprie azioni (o della mancanza di queste) su altri Stati membri e sull'Unione nel suo insieme. La crisi economica ha posto chiaramente in luce questa interdipendenza: il ritmo ineguale dei progressi non ha solo impedito il determinarsi di importanti ricadute positive e di sinergie, ma in alcuni casi ha persino dato luogo a ricadute negative.

**Un più forte collegamento tra la strategia di Lisbona e altri strumenti, iniziative settoriali o misure strategiche dell'UE avrebbe giovato all'efficacia di questa strategia ...**

I collegamenti tra la strategia di Lisbona e altri strumenti e/o strategie dell'UE, quali il patto di stabilità e crescita, la strategia per lo sviluppo sostenibile o l'agenda sociale, non sono stati abbastanza forti, e così, invece che rafforzarsi reciprocamente, alcune strategie sono state condotte in modo isolato. Inoltre, è stata sorprendente la non inclusione nella strategia di Lisbona di altre principali priorità politiche, come l'integrazione dei mercati finanziari. Va aggiunto che, a livello delle singole misure, non sempre ambizioni avallate al livello politico più alto si sono tradotte in un processo decisionale più veloce o più incisivo. Ad esempio, anche se il Consiglio europeo ha ripetutamente sottolineato l'importanza dell'innovazione e la necessità di un brevetto comunitario forte e di costo abbordabile, il Consiglio non è (ancora) riuscito a trovare un modo per pervenirvi. In altri settori, quali l'eliminazione degli ostacoli al mercato interno, il potenziamento del flusso libero di informazioni (digitali), la promozione della mobilità del lavoro o l'accelerazione della fissazione di standard interoperabili, i progressi sono stati troppo lenti per produrre risultati significativi, nonostante le esortazioni dei capi di Stato e di governo a intensificare gli sforzi. Il programma comunitario di Lisbona, introdotto come parte della riforma del 2005 per definire azioni a livello dell'UE, non ha generato l'impulso necessario per il cambiamento.

## **L'introduzione del vincolo di destinazione specifica per i fondi strutturali ha contribuito a mobilitare notevoli investimenti per la crescita e l'occupazione, anche se resta ancora molto da fare ...**

La "lisbonizzazione" dei fondi strutturali ha contribuito a destinare cospicui finanziamenti europei (circa 228 miliardi di euro nel periodo di finanziamento 2007-2013) ad investimenti di stimolo alla crescita, ad esempio a sostegno dell'innovazione, della R&S e delle imprese. La maggior parte di questi investimenti verrà effettivamente attuata nell'arco dei prossimi cinque anni. I collegamenti tra i quadri di riferimento strategici nazionali, che definiscono le priorità politiche regionali, e i programmi nazionali di riforma, che definiscono le priorità socioeconomiche, hanno contribuito a garantire una maggiore coerenza, ma avrebbero potuto essere sviluppati ulteriormente. L'uso dei fondi strutturali ha anche contribuito a rendere la strategia di Lisbona un concetto concreto per le autorità regionali e locali, chiamate a svolgere un ruolo importante nella sua attuazione. L'esperienza insegna, però, che l'incidenza dei fondi strutturali può essere incentivata se si potenziano le strutture soggiacenti (es.: nel settore della ricerca e innovazione e/o sui mercati del lavoro), si semplificano i quadri normativi (es.: ambiente imprenditoriale, sviluppo dell'infrastruttura) e se si rafforzano ulteriormente la capacità e l'efficienza amministrative in alcuni Stati membri. Vi è anche un margine di riflessione su come mobilitare maggiormente il bilancio dell'UE a sostegno della crescita e dell'occupazione.

## **Nel complesso, il partenariato tra l'UE e gli Stati membri è stato un'esperienza positiva ...**

Il concetto di partenariato introdotto nel 2005 ha avuto un effetto positivo sulla collaborazione e sulla ripartizione delle responsabilità tra le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri. Il dialogo che è così venuto ad instaurarsi tra la Commissione e gli Stati membri si è trasformato in un costruttivo scambio di vedute durante il quale la Commissione ha fornito agli Stati membri suggerimenti circa le opzioni politiche, spesso giovandosi della propria esperienza maturata in altri settori dell'Unione, mentre gli Stati membri hanno offerto una prospettiva nazionale, mettendo in luce le opportunità di riforma e individuando le limitazioni esistenti. In alcuni casi, gli Stati membri hanno associato al partenariato di Lisbona anche autorità regionali e locali, partner sociali e altre parti interessate, riconoscendo che nel quadro della strategia essi esercitano importanti responsabilità (es.: politica attiva del mercato del lavoro, istruzione, sviluppo dell'infrastruttura, ambiente imprenditoriale). In molti casi, tuttavia, il coinvolgimento di partner regionali, locali e sociali è stato meno significativo e le parti interessate o non sono state coinvolte oppure lo sono state in occasioni specifiche, sebbene, nei settori interessati dalla strategia di Lisbona, gli attori regionali e locali abbiano spesso importanti competenze politiche e notevoli risorse.

## **Ma l'attuazione ha risentito di una titolarità non sempre certa e di strutture di gestione deboli ...**

Il ruolo del Consiglio europeo nel portare avanti la riforma non è stato chiaramente definito. Si potrebbe osservare che spesso la fase preparatoria del Consiglio europeo, con un intenso lavoro del Consiglio in diverse formazioni, è stata eccessivamente imponente e ha lasciato poco spazio a concrete discussioni e decisioni dei capi di Stato e di governo. Anche il ruolo del Parlamento europeo avrebbe potuto essere definito più chiaramente, consentendo a questa istituzione di svolgere un ruolo più importante nel mandare avanti la strategia.

In termini di strumenti, gli orientamenti integrati, che si basano sul trattato, hanno contribuito a imprimere la direzione delle politiche economiche e occupazionali nazionali. Se da un lato gli orientamenti avevano una portata globale e possono aver contribuito a porre le basi concettuali della riforma, il loro carattere generico e la mancanza di una gerarchizzazione interna degli obiettivi hanno limitato gli effetti di questo strumento sul processo di elaborazione delle politiche a livello nazionale. I programmi nazionali di riforma, che si basano su questi orientamenti, hanno costituito validi strumenti per la promozione di strategie di crescita globali con maggiori collegamenti tra le politiche microeconomiche, macroeconomiche e occupazionali. Tuttavia, l'approccio ai programmi nazionali di riforma è stato notevolmente diverso tra uno Stato membro e l'altro, con programmi di riforma ambiziosi e coerenti in alcuni paesi e programmi vaghi e descrittivi in altri che non avevano l'appoggio dei governi e dei parlamenti nazionali (e regionali). Gli obiettivi a livello di UE erano troppo numerosi e non riflettevano sufficientemente le differenze esistenti tra i punti di partenza dei diversi Stati membri, soprattutto dopo l'allargamento. Anche la mancanza di impegni chiaramente concordati ha ulteriormente aggravato il problema della titolarità. Ad esempio, la situazione di alcuni Stati membri si poneva già oltre l'obiettivo fissato, mentre per altri Stati membri gli obiettivi non erano realisticamente raggiungibili nell'arco di tempo stabilito.

### **Le raccomandazioni specifiche destinate a singoli Stati membri hanno avuto effetti variabili ...**

Le raccomandazioni politiche specifiche destinate a singoli paesi, strumento offerto dal trattato che il Consiglio rivolge agli Stati membri sulla base di una raccomandazione della Commissione quando occorre che i progressi siano intensificati, hanno rappresentato un'importante componente della strategia. In alcuni Stati membri tali raccomandazioni hanno avuto effetti sostanziali. Inserendo le proprie politiche in una dimensione europea e mostrando che anche altri paesi stavano affrontando le stesse questioni, questi Stati membri si sono avvalsi delle raccomandazioni per far sorgere un'esigenza di riforma all'interno del paese. In altri Stati membri, tuttavia, le raccomandazioni non hanno suscitato dibattiti politici e non hanno avuto effetti concreti. La formulazione di tale strumento è consistita talvolta in un parere piuttosto specifico e altre volte ha assunto la forma di orientamenti generali. In quest'ultimo caso, è stato più difficile per gli Stati membri individuare quali fossero le misure politiche richieste per raggiungere gli obiettivi della raccomandazione. In tutti i casi, invece, un sistema di valutazione solido e trasparente avrebbe potuto contribuire a far sì che gli Stati membri accogliessero più agevolmente le raccomandazioni.

### **Ci sono stati progressi nell'apprendimento delle politiche e nello scambio di buone pratiche ...**

Per tutti gli Stati membri l'attuazione delle riforme ha prodotto risultati positivi e questo mette in luce l'ampia opportunità di apprendimento reciproco e di diffusione di buone pratiche, tenendo sempre conto dei contesti e delle tradizioni nazionali. Dal 2005, vi è stata un'intensificazione dell'apprendimento delle politiche e dello scambio di buone pratiche. Gli Stati membri hanno mostrato un notevole reciproco interesse per le esperienze maturate in settori vari che comprendono la riforma delle pensioni e della sanità, la flessicurezza, l'acquisizione di competenze, la gestione di bilanci pluriennali, il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale (metodi per la riduzione del tempo necessario per creare un'impresa), l'innovazione (più della metà degli Stati membri ha adottato il sistema degli "asseggni di innovazione"), nonché la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. La maggior parte degli scambi si è svolta nel quadro del metodo di coordinamento aperto. Apparentemente,

l'efficacia dell'apprendimento delle politiche è maggiore quando vi sono obiettivi chiari e misurabili (riduzione degli oneri amministrativi del 25%, tempo di creazione di un'impresa ridotto ad una settimana) e quando vi è contemporaneamente il coinvolgimento di esperti tecnici (per adattare le politiche) e del livello politico (per facilitare l'attuazione).

### **La comunicazione è stata un tallone di Achille della strategia ...**

Nell'insieme, non sono state dedicate sufficienti energie alla comunicazione relativa tanto ai benefici della strategia di Lisbona quanto alle conseguenze, per l'UE nel suo insieme e per l'area dell'euro in particolare, dell'assenza di riforme. Di conseguenza, la consapevolezza e il coinvolgimento dei cittadini negli obiettivi della strategia, così come il sostegno pubblico, sono sempre stati deboli a livello dell'UE e non sempre sufficientemente coordinati a livello nazionale. Le campagne di comunicazione degli Stati membri sulle riforme ispirate dalla strategia di Lisbona hanno raramente evidenziato il fatto che queste rientravano in una strategia europea.

### **Si sarebbe potuto fare di più per rafforzare la dimensione dell'area dell'euro ...**

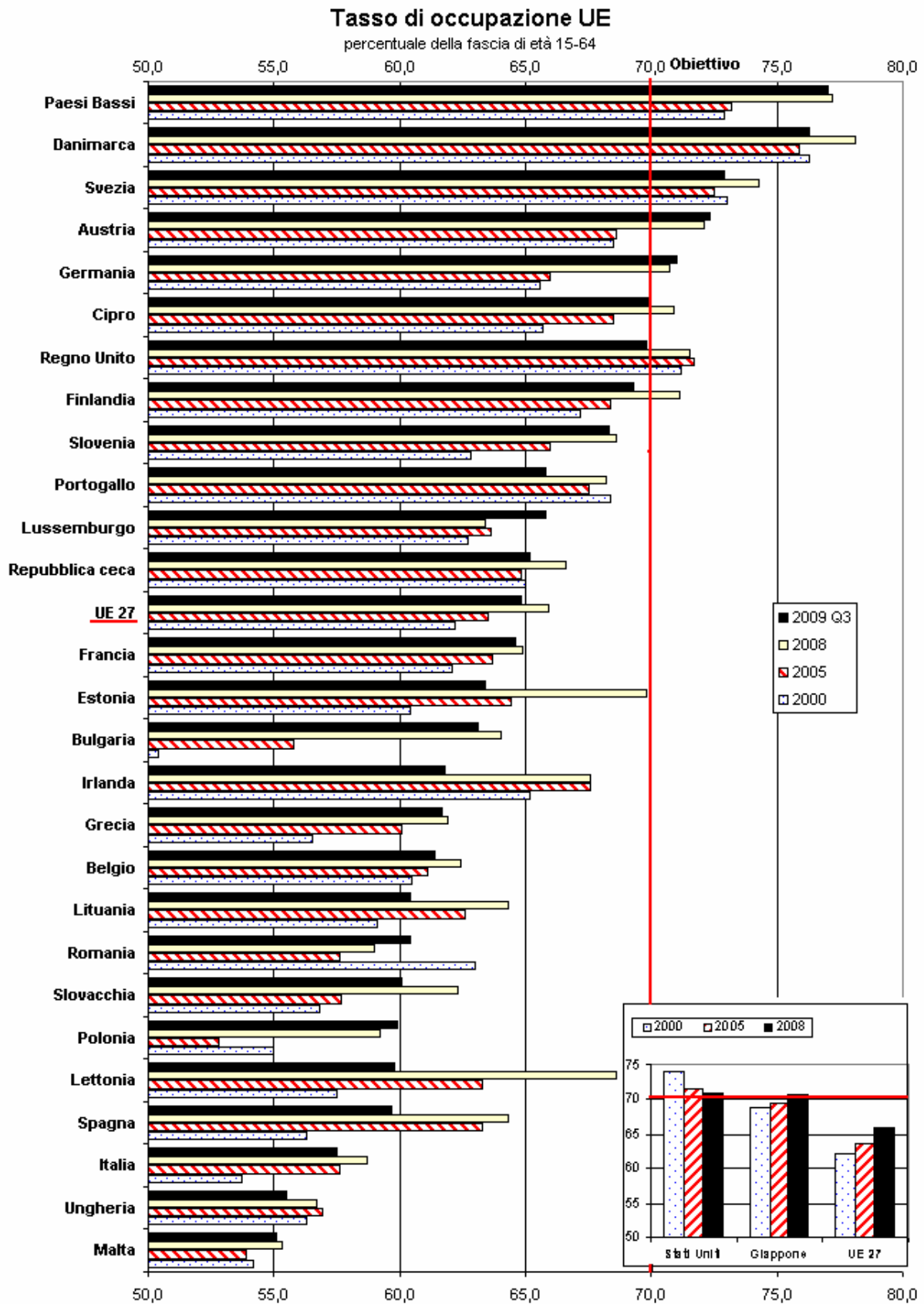
Il periodo interessato dalla strategia di Lisbona è coinciso con i primi dieci anni dell'euro. Gli orientamenti integrati riconoscono che vi è una maggiore esigenza di un coordinamento a livello di politica economica nell'area dell'euro e, sin dal 2007, vengono formulate raccomandazioni specifiche nei confronti dei paesi che ne fanno parte. Tali raccomandazioni hanno riguardato azioni politiche particolarmente importanti per il regolare funzionamento dell'UEM. Nella pratica, però, il seguito dato dai paesi dell'area dell'euro e nell'eurogruppo è stato relativamente limitato. Le notevoli disparità dell'incidenza della crisi nei vari paesi dell'area dell'euro hanno mostrato che alcuni paesi hanno compiuto molti più progressi di altri nell'attuazione dei programmi di riforme strutturali e a sostegno della competitività. Ciò spiega i forti squilibri all'interno di quest'area, che stanno ostacolando il regolare funzionamento dell'UEM.

### **La dimensione esterna avrebbe potuto essere più forte.**

La strategia si è forse concentrata troppo su una dimensione interna, insistendo più sulla preparazione dell'UE alla globalizzazione che sul tentativo di esercitare un'influenza su quest'ultima. La crisi ha fatto emergere chiaramente che l'economia globale è diventata interdipendente poiché gli effetti dei vari fenomeni si diffondono velocemente a livello mondiale. Da quel momento l'UE si è impegnata attivamente nel G-20 per creare una struttura forte che ovvii alle carenze e eviti il ripetersi di errori già commessi. Si sarebbe anche potuto dare più risalto ai legami intrinseci esistenti tra l'economia dell'UE e i principali attori globali quali gli USA, il Giappone e i paesi BRIC. È infine importante sottolineare che non si è dedicato il giusto impegno alla valutazione dei risultati dell'UE rispetto a quelli dei suoi principali partner commerciali e dunque alla valutazione dei progressi dell'UE in termini relativi.

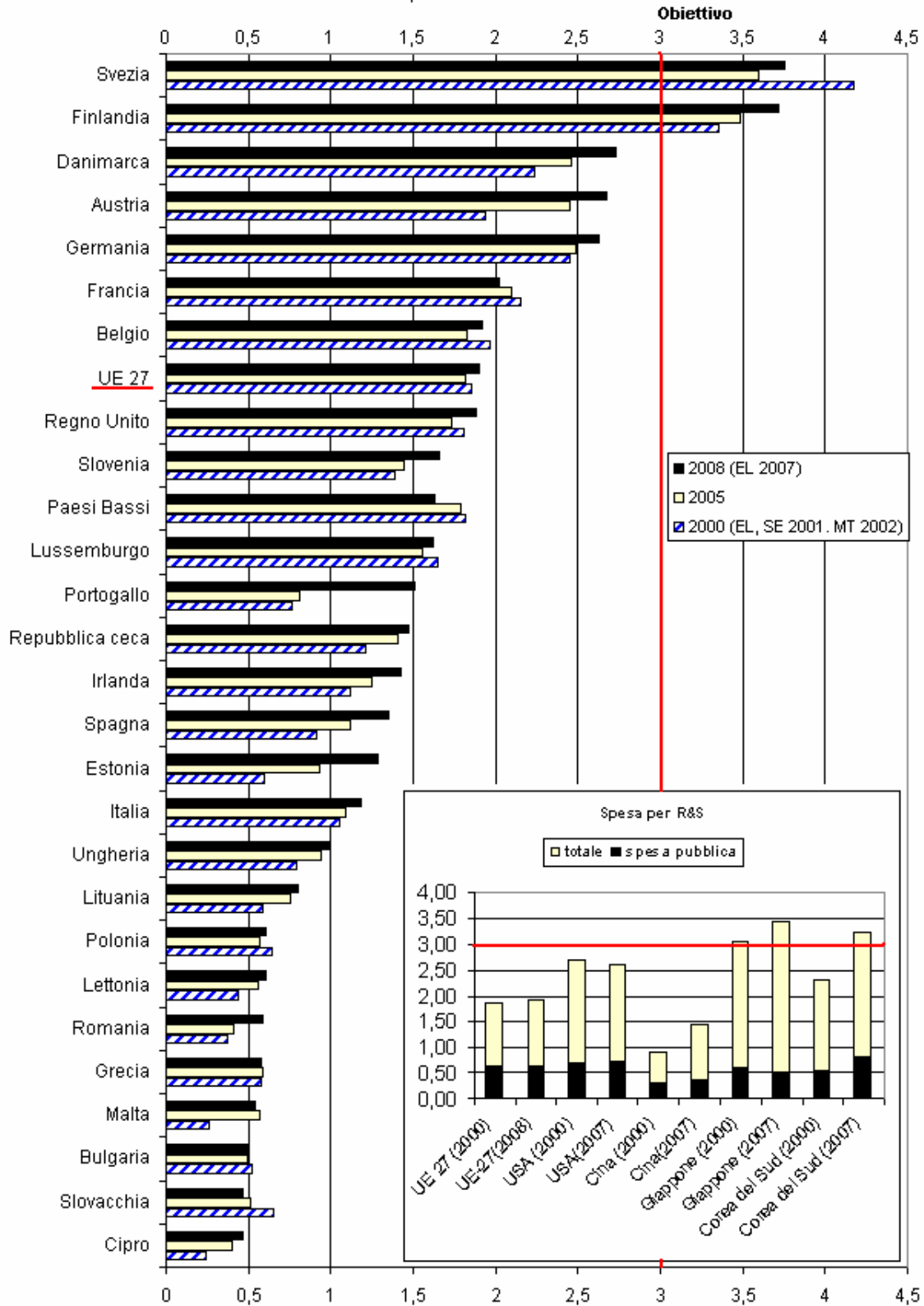


GRAFICI:



## Spesa per R&S

percentuale del PIL

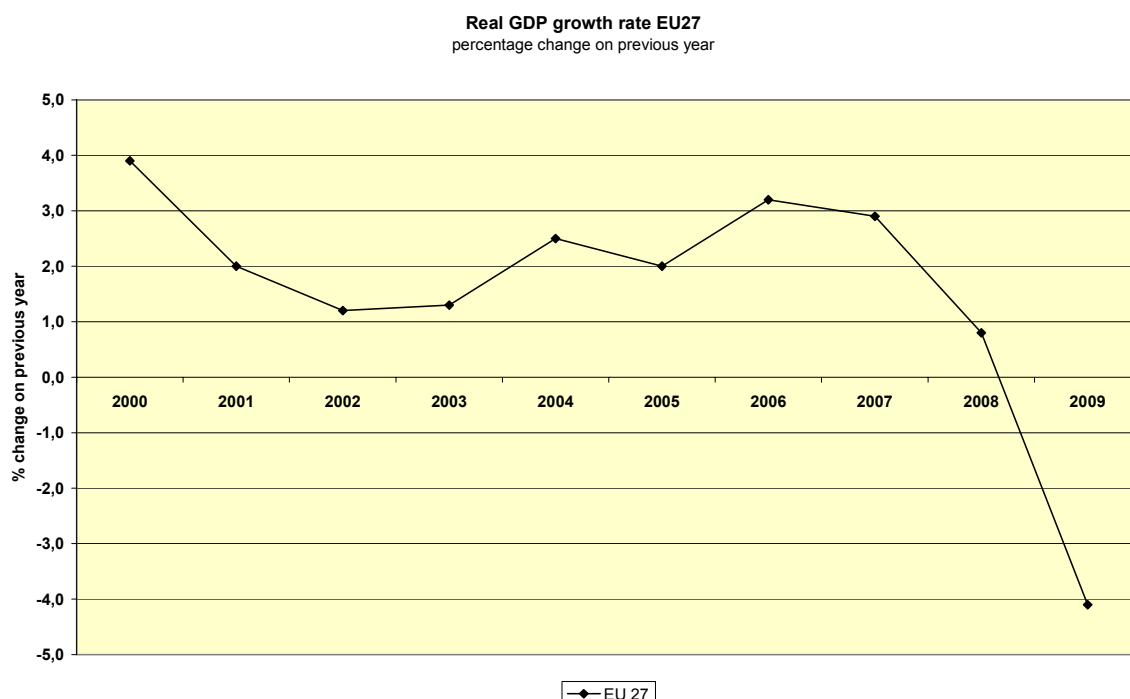


## ANNEX: STOCKTAKE OF PROGRESS IN SPECIFIC AREAS

### 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.

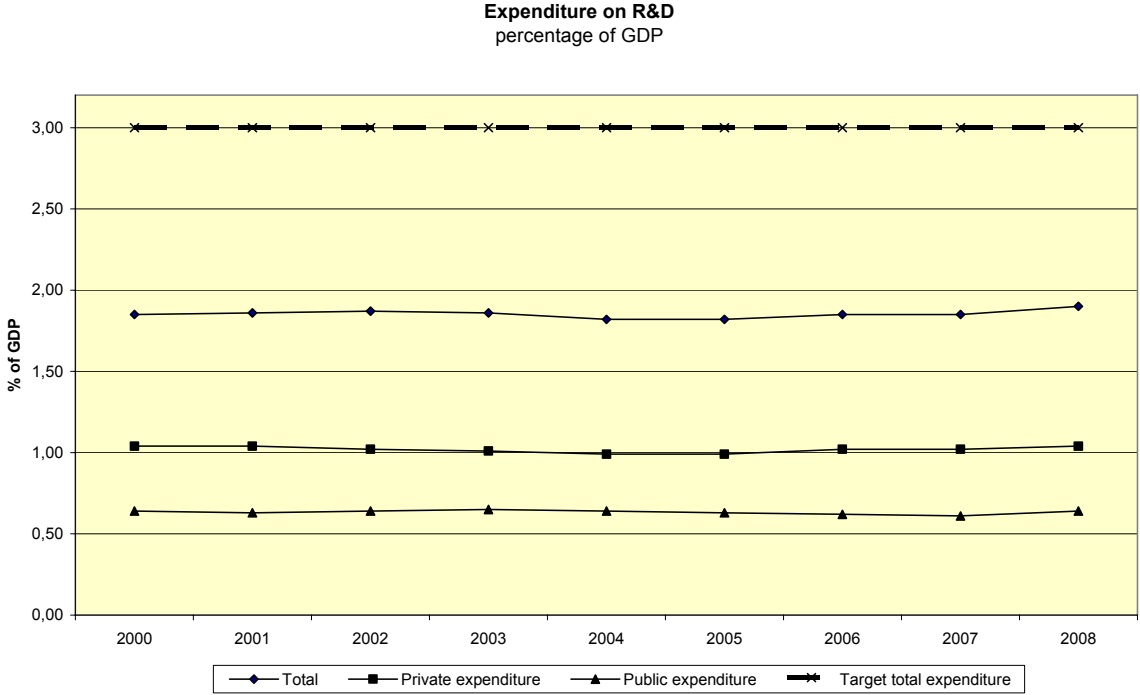
The Lisbon Strategy explicitly recognised the euro area dimension in both the Integrated Guidelines and the Commission Annual Progress Reports. A growing policy concern has been the gradual widening of the gap between competitiveness positions within the euro area, and the implications this has for a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

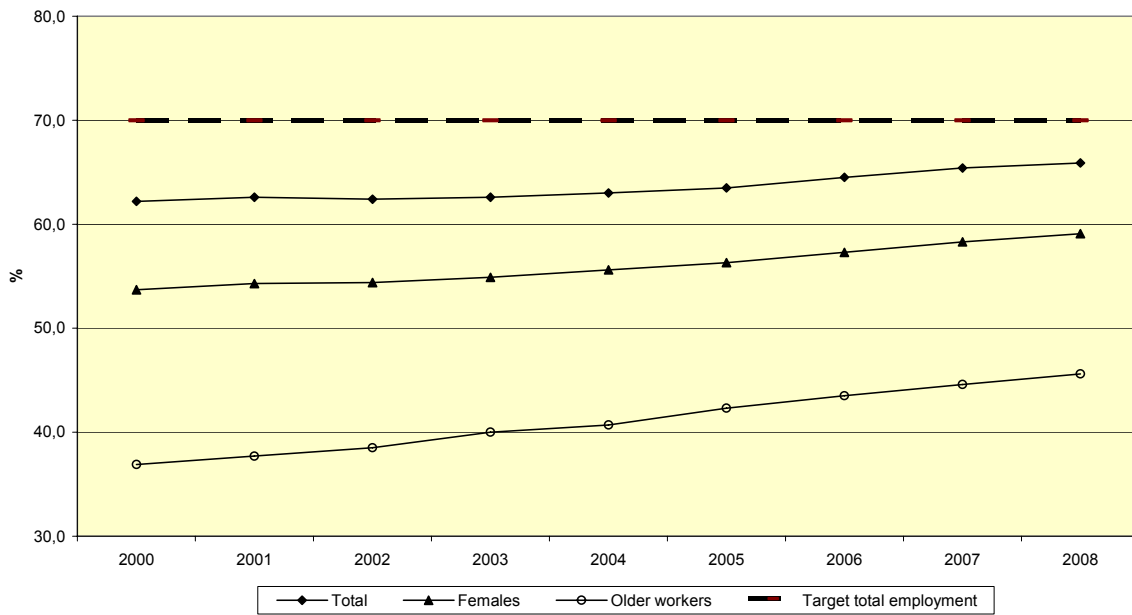
#### **iv) Investing in people**

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).