



Herkansing Lissabon-strategie

Auteur(s):

C.A. van der Wijst en A.R.G.J. Zwiers

De auteurs zijn werkzaam bij de Directie Economische Zaken van de Sociaal-Economische Raad. r.zwiers@ser.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4437, pagina 314, 9 juli 2004

Rubriek:

groei

Trefwoord(en):

De Lissabon-strategie vraagt om een goed werkende interne markt, een effectieve benutting van kennis en sociale innovaties. De lidstaten, de eu en de sociale partners dienen zich hiervoor in te zetten.

De in 2000 gelanceerde Lissabon-strategie is het beleidsmatige antwoord op de mondialisering van de economie en de toenemende vergrijzing.¹ Op straffe van ernstig welvaartsverlies moeten instituties en beleid - nationaal en internationaal - op deze structurele veranderingen inspelen. Een centrale beleidsopgave in dit hervormingsproces is een verhoging van de trendmatige economische groei. Dit vereist een effectieve inzet van het arbeidspotentieel en een hogere groei van de arbeidsproductiviteit.

Op basis van twee ser-publicaties (csed, 2004; ser, 2004) formuleren we verder aanbevelingen om de Lissabon-strategie nieuw leven in te blazen.

Europees en nationaal beleid

Het strategische doel van Lissabon moet vooral worden verwezenlijkt via drie centrale coördinatie-instrumenten: globale richtsnoeren, werkgelegenheidsrichtsnoeren en internemarktstrategie. Daarmee staat in feite het gehele, sociaal-economische eu-instrumentarium in dienst van de Lissabon-strategie.

Per coördinatie-instrument lopen de Europese en nationale bevoegdheden sterk uiteen. Bij het voltooien van de interne markt ligt het voortouw bij de eu. Hier geldt de communautaire methode met bindende wetgeving en toezicht door het Hof van Justitie. Bij de meeste overige beleidsterreinen (arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid) liggen de bevoegdheden grotendeels bij de lidstaten. Voorzover hier beleidsafstemming plaatsvindt, wordt vooral de opencoördinatiemethode toegepast. Open coördinatie heeft een intergouvernementeel karakter, is gebaseerd op benchmarking en heeft buiten peer pressure en naming and shaming geen sanctiemogelijkheden.

Te weinig voortgang

Na vier jaar ervaring met de Lissabon-strategie (zowel met het strategische doel als met het bijbehorende instrumentarium) is een voorlopige tussenbalans opgemaakt (Europese Commissie, 2004). Daartoe kijken we naar een aantal kwantitatieve Lissabon-indicatoren en naar de implementatie van de Lissabon-strategie op nationaal en communautair niveau.

Lissabon-indicatoren

De meest geciteerde Lissabon-indicator is het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Volgens deze indicator staat de EU-15 op forse achterstand ten opzichte van de vs. Het bbp per hoofd van de bevolking is echter minder geschikt als centrale indicator voor de Lissabon-strategie. Ten eerste geeft deze indicator geen inzicht in het karakter van de groei. Leidt die groei daadwerkelijk tot een welvaartsverbetering in brede zin? Verder zou een vergelijking met de vs tot merkwaardige uitkomsten kunnen leiden. Zo zou een groeispurt in de vs als negatief voor het slagen van de Lissabon-strategie kunnen worden bestempeld, terwijl de lidstaten hier juist economisch profijt van kunnen trekken.

Bij nadere analyse blijkt dat landen als Noorwegen, Nederland, Denemarken en Duitsland niet of nauwelijks onderdoen voor de vs als het gaat om de participatiegraad en de productie per gewerkt uur (De Mooij & Tang, 2003). Het inkomensverschil ten opzichte van de vs wordt in deze landen grotendeels verklaard door het geringere aantal arbeidsuren per werkende dat mede het gevolg is van een grotere voorkeur voor vrije tijd.

Ook bij andere indicatoren (langdurige werkloosheid, uitgaven aan r&d) heeft de EU-15 een flinke achterstand. De EU-15 doet het relatief beter bij een aantal milieu-indicatoren.

De productiviteit per gewerkt uur is een betere samenvattende indicator voor concurrentie- en vernieuwingsvermogen. Een hoge arbeidsproductiviteit maakt het immers mogelijk een hoog uurloon te combineren met concurrerende productiekosten. Aan de hand van de groei van de productiviteit per gewerkt uur kan dan worden beoordeeld of de ambitie om ook in de toekomst te blijven uitgaan van

een hoge levensstandaard per hoofd van de bevolking realistisch is.

Sinds het midden van de jaren negentig is de productiviteitsgroei per gewerkt uur in de meeste eu-landen teruggelopen, waardoor een toenemende kloof met de vs is ontstaan (zie tabel). Zweden, Ierland en Griekenland vormen een positieve uitzondering. Anders dan in de andere EU-15-landen lag de productiviteitsgroei in Nederland de afgelopen twee decennia steeds aanzienlijk onder het EU-15-gemiddelde, hoewel er op sectorniveau grote verschillen zijn. In het perspectief van een vergrijzende en op termijn krimpende (beroeps) bevolking is de lage productiviteitsgroei een zorgelijke ontwikkeling.

Een van de belangrijkste oorzaken van de achterblijvende productiviteitsgroei is dat veel lidstaten er onvoldoende in slagen om nieuwe technologieën (in het bijzonder ict) effectief in hun economieën te incorporeren (zie onder meer Mahoney & Ark, 2003; oeso, 2001). Verder staan de fragmentatie van de Europese arbeids- en productmarkten (gevolg van een nog niet voltooide interne markt) en de achterblijvende structurele hervormingen in de lidstaten een hogere productiviteitsgroei in de weg (Sapir, 2003).

Toetredende landen (Ierland, Finland, Spanje, Portugal) konden (een deel van) het catch-up potentieel benutten, maar vooral de oude (en relatief rijke) lidstaten lopen tegen technologische grenzen aan. Doordat het productiviteitsniveau meestal dichtbij het niveau van de technologische leider (in veel sectoren de vs) ligt, zijn aanzienlijke r&d-investeringen voor vernieuwing van goederen, diensten en productieprocessen nodig om tot hogere productiviteitsgroei en maatschappelijke welvaart te komen (Sapir, 2003).

Dynamiek op de interne markt

Voor de teleurstellende, economische prestaties van de meeste eu-lidstaten zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Hieronder komen er twee aan bod: de tekortschietende dynamiek op de interne markt (het eu-niveau) en onvoldoende structurele aanpassingen en sociale innovaties in de lidstaten.

De lidstaten hebben de zorg voor hun gemeenschappelijke, interne markt opgedragen aan de eu. In de praktijk staan nationale kortetermijnbelangen echter de voltooiing van de interne markt in de weg. Het gevolg is dat de lidstaten onvoldoende profiteren van het groeivermogen dat de interne markt zou kunnen genereren.

Op sommige beleidsterreinen zijn nationale veto's de boosdoener. Dit zijn dus beleidsterreinen waar niet de procedure van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid kan worden gevolgd. Hierdoor is onvoldoende voortgang bereikt bij grensoverschrijdende diensten (waaronder netwerksectoren), migrerende werknemers (waaronder kenniswerkers), het Gemeenschapsoctrooi en op fiscaal gebied. Zo ontbreekt een geharmoniseerde grondslag in de vennootschapsbelasting, waardoor ondernemingen die in meerdere eu-lidstaten actief zijn met fiscale hindernissen en aanzienlijke kosten worden geconfronteerd. Ook op andere fiscale deelreinen is nog sprake van hiaten.

Andere knelpunten zijn meer van procedurele aard. Veel richtlijnen worden niet tijdig in nationale wetgeving omgezet (Nederland is een van de grootste boosdoeners) en worden bij de omzetting vaak nodeloos ingewikkeld gemaakt. Vervolgens schiet in veel lidstaten de handhaving tekort (internationale aanbesteding van overheidsopdrachten). Lidstaten hebben bovendien onvoldoende vertrouwen in elkaars voorschriften, hetgeen een verlaging van de administratieve lastendruk in de weg staat.

Genoemde knelpunten beperken de beoogde concurrentiedruk van het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Bedrijven (en werknemers) worden daardoor onvoldoende geprikkeld tot efficiëntieverbetering en tot vernieuwing van goederen, diensten en organisatievormen. Integratie van markten maakt het juist mogelijk gebruik te maken van schaafeffecten waardoor de potentiële opbrengst van nieuwe investeringen en producten wordt vergroot.

In het verlengde hiervan profiteert de eu onvoldoende van mogelijke schaafeffecten op het gebied van hoger onderwijs (uitwisseling van studenten), onderzoek en ontwikkeling. De inspanningen van de eu en haar lidstaten terzake zijn niet goed op elkaar afgestemd. Met haar versnipperde onderzoekscapaciteit is de eu dus in het nadeel ten opzichte van grote economieën als de vs en Japan en de opkomende grootmachten als China en India. Ook is er sprake van een gebrekkige samenwerking tussen kennisinstellingen en het Europese bedrijfsleven. Mede hierdoor wordt beschikbare kennis onvoldoende op de markt gebracht (de Europese kennisparadox).

Lidstaten als probleemeigenaar

Een tweede oorzaak van de achterblijvende resultaten van de Lissabon-strategie is dat de verschillende lidstaten te weinig doen voor het welslagen van dit ambitieuze project. De Lissabon-strategie lijkt wel een afzonderlijke exercitie in het Brusselse, die losstaat van de nationale beleidsagenda. De Lissabon-strategie neemt bijvoorbeeld geen centrale plaats in bij de nationale discussies tussen regering en parlement. Diverse onderwerpen van deze strategie (hervormingen sociale zekerheid, arbeidsmarktbeleid, pensioenen) staan weliswaar prominent op de nationale beleidsagenda maar deze worden partieel behandeld. De Lissabon-strategie is echter veel breder en richt zich vanuit een langetermijnoriëntatie juist op de samenhang tussen de verschillende domeinen: economisch, sociaal en ecologisch. Door de partiële benadering worden kansen gemist om via sociale innovaties nieuwe wegen in te slaan die passen bij een moderne kenniseconomie (Bovenberg, 2004).

Daar komt nog bij dat de Lissabon-architectuur een complexe combinatie is van internemarktregelgeving en open coördinatie van nationaal beleid. Via de niet-verplichtende opencoördinatiemethode moeten de lidstaten beleidsaanpassingen tot stand brengen op terreinen als arbeidsmarkt, onderwijs, sociale zekerheid en pensioenen. Het niet-dwingende karakter maakt het makkelijker om het op eu-niveau eens te worden over gemeenschappelijke doelstellingen. In de meeste lidstaten heeft dit echter tot een vrijblijvende opstelling geleid.

Aanbevelingen

De Lissabon-doelstellingen zijn actueler dan ooit. Om deze te kunnen halen, moet er wel het nodige veranderen, zowel op eu-niveau als op het niveau van de individuele lidstaten.

Voltooiing interne markt

Voltooiing van de interne markt behoort tot het hart van het eu-beleid. Voortgang op dit terrein is daarom essentieel om de Lissabon-strategie vlot te trekken. Om langdurige blokkades te voorkomen - de al decennia slepende kwestie van het Gemeenschapsoctrooi is een treurigmakend voorbeeld - moet besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid nog consequenter als regel worden gehanteerd. Dit betreft onder meer grensoverschrijdende onderdelen van de fiscaliteit (grondslag van de vennootschapsbelasting) en afstemming van sociale zekerheid (aanvullende pensioenregelingen voor migrerende werknemers).

Versterking van de beslissingsmacht van de Europese Unie ondervangt overigens maar een deel van de gesignaleerde problemen, namelijk alleen de langdurige obstructie bij strategische dossiers. Van even groot belang is de nalatigheid van individuele lidstaten bij de implementatie en handhaving van internemarktrichtlijnen. Uiteindelijk gaat dit ook ten koste van de economische groei in eigen land. Voor het realiseren van de groeiagenda van Lissabon is het dus cruciaal dat nationale regeringen en parlementen de goede werking van de interne markt niet alleen aan 'Brussel' overlaten.

Europese kennisruimte

De toekomstige welvaartsontwikkeling wordt in de rijke landen in steeds grotere mate bepaald door nieuwe wetenschappelijke inzichten, technologische vooruitgang en innovatie. Kennis en innovatie kunnen effectiever worden ontwikkeld en benut door internationale samenwerking. Het streven om te komen tot één Europese onderzoeks- en hogeronderwijsruimte (Europese kennisruimte) dient derhalve een centrale positie in het eu-beleid in te nemen. Wij stellen hiertoe een aantal concrete maatregelen voor.

In de eerste plaats is een grotere mate van afstemming tussen de nationale hogeronderwijssystemen nodig. Het gaat dan om elementen als curricula, standaarden, accreditatiestelsels en kwaliteitsclassificaties. Betere afstemming binnen de eu neemt grensoverschrijdende mobiliteitsbelemmeringen voor studenten weg.

Een tweede actiepoint is de totstandbrenging van een Europese arbeidsmarkt voor onderzoekers en andere hooggeschoolde kenniswerkers. Dit versterkt de positie van de eu in de mondiale vestigingsplaatsconcurrentie. Momenteel is er sprake van een alarmerende braindrain van hooggeschoolde eu-burgers naar (vooral) de vs. Om de eu voor hooggekwalificeerden aantrekkelijker te maken, kan overwogen worden kennismigranten al na een relatief kort verblijf in een van de eu-lidstaten de vrije verkeersrechten te verlenen.

Ten derde moet er een onafhankelijke Europese onderzoeksraad komen. Deze dient de toewijzing van onderzoeksprojecten louter op kwaliteitsoordelen te baseren, zoals bij de succesvolle National Science Foundation in de vs het geval is. Hierdoor ontstaan centres of excellence die Europa (weer) aantrekkelijk maken voor toponderzoekers. Het Nederlandse voorzitterschap zal zich inzetten voor de totstandkoming van een dergelijke onderzoeksraad.

In de vierde plaats moeten de Europese kaderprogramma's voor r&d-stimulering (met een jaarlijks budget van ruim vier miljard euro) worden verbeterd. De geringe betrokkenheid van het bedrijfsleven, de bureaucratische werkwijze en de veelheid aan doelstellingen zijn hierbij de belangrijkste aandachtspunten. Een betere benutting van de Europese innovatiecapaciteit vereist ook een betere samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven. Verder is er behoefte aan systematisch evaluatieonderzoek van de kaderprogramma's (in verband met leereffecten) en aan meer samenhang tussen de verschillende Europese programma's.

Tot slot zullen meer financiële middelen beschikbaar moeten komen om daadwerkelijk een Europese kennisruimte tot stand te brengen. Dit moet primair gebeuren via een herschikking van bestaande middelen op de eu-begroting.

Overkoepelende nationale groeiagenda

Op nationaal niveau moeten beleidsmakers de Lissabon-strategie vertalen in een overkoepelende, nationale groeiagenda met een bijbehorend actieplan. Deze groeiagenda moet een centrale plaats krijgen in de belangrijkste beleidsstukken van het kabinet, waaronder het regeerakkoord, de miljoenennota en de troonrede. De uitvoering van de Lissabon-strategie wordt op deze wijze onderdeel van het normale verkeer tussen regering en parlement.

In het samenhangende nationale actieplan moet staan wat de voor Nederland geldende Lissabon-doelstellingen zijn, hoe deze moeten worden verwezenlijkt en wie wat en wanneer gaat doen. Voor het opstellen van een dergelijk plan heeft het kabinet de primaire verantwoordelijkheid. Bij de uitwerking op onderdelen is ook de betrokkenheid van de sociale partners en andere belanghebbenden aan de orde. Dit geldt bijvoorbeeld voor de realisatie van doelstellingen rondom de verhoging van de arbeidsparticipatie en de productiviteitsgroei. Dit vraagt om beleidsaanpassingen op terreinen als de werking van de arbeidsmarkt, de mogelijkheden voor een leven lang leren, investeringen in onderzoek en ontwikkeling en de modernisering van socialezekerheids-, belasting- en pensioenstelsels. Daarnaast zijn aanpassingen (sociale innovaties) gewenst binnen arbeidsorganisaties.

Ten slotte zou ook de Europese Commissie een actievere rol kunnen spelen in de nationale beleidsdiscussie over de Lissabon-strategie door nauwgezette monitoring van de implementatie van de gemeenschappelijke afspraken in de afzonderlijke lidstaten. De confrontatie tussen de nationale en de communautaire invalshoek is dan een dankbaar onderwerp voor bespreking in de nationale parlementen.

Tot slot

De Lissabon-strategie is een Europees ontwikkelingsmodel dat gericht is op een hogere kwaliteit van leven met respect voor sociaal-culturele waarden en voor de natuurlijke omgeving. Dit ontwikkelingsmodel vereist een heldere groeiagenda met als centrale pijlers een hogere arbeidsdeelname en een aanhoudende groei van de arbeidsproductiviteit. Deze groeiagenda heeft alleen kans van slagen indien alle betrokken partijen - de lidstaten, de Europese Unie en de sociale partners - zich hiervoor willen inzetten.

Op nationaal niveau vraagt dit om hervormingen van instituties en sociale innovaties. Deze aanpassingen moeten hand in hand gaan met een verhoging van het opleidings- en scholingsniveau van de beroepsbevolking en oog hebben voor de sociale bescherming van werknemers en burgers. De samenhang tussen de economische en sociale dimensies is van wezenlijk belang voor de levensvatbaarheid van het Europese ontwikkelingsmodel.

Roland Zwiers en Ton van der Wijst

Literatuur

Bovenberg, L. (2004) Sociale innovatie is zaak van lidstaten zelf, *Het Financieele Dagblad*, 4 juni 2004.

CSED (2004) *Rapport Met Europa meer groei*. SER, Den Haag.

Europese Commissie (2004) *'Lissabon' waarmaken: hervormingen voor een uitgebreide Unie*. Brussel.

Mahony, M. en B. van Ark (red.) (2003) *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective*. Europese Commissie, Luxemburg.

Mooij, R.A. de en P. Tang (2003) *Four Futures of Europe*. CPB, Den Haag.

OESO (2001) *Science, Technology and Industry Outlook: Information Technology, Innovation and Entrepreneurship*. Parijs.

SER (2004) *Advies Evaluatie van de Lissabon-strategie. Publicatienr. 04/10, Den Haag*.

Studiegroep-Sapir (2003) An Agenda for a Growing Europe. Europese Commissie, Brussel.

1 Het strategische doel van Lissabon is om in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. De economische processen moeten bovendien in overeenstemming worden gebracht met de draagkracht van het milieu.