

Stefan Collignon

Vorwärts mit Europa: Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie

■ Die Versprechen der Lissabon-Strategie wurden bislang nicht eingelöst. Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum blieben weit hinter ihren Möglichkeiten.

■ Die Steigerung von Produktivität und Kapitalintensität ist der Schlüsselfaktor für mehr Wachstum und Beschäftigung in der EU. Nur durch sie kann auch das Europäische Sozialmodell gestärkt werden.

■ Wirtschaftliches Wachstum wird weitgehend von einem makroökonomischen Umfeld bestimmt, das die Geldpolitik mit der Haushalts- und Lohnpolitik koordiniert.

■ Institutionelle Reformen sind dringend notwendig, um nationale Blockaden zu überwinden. In dieser Studie werden die Schwächen der Lissabon-Strategie analysiert und eine demokratische und progressive Reformagenda für Europa entwickelt.

APRIL 2008

Inhalt

1	Mangelhafte <i>Performance</i> der Lissabon-Strategie	2
2	Produktivität <i>und</i> Beschäftigung	2
3	Europas Wirtschaft managen	3
3.1	Geldpolitik	3
3.2	Haushaltspolitik	4
3.3	Lohnpolitik	4
4	Eine progressive Agenda für Wachstum und Beschäftigung nach Lissabon	4
4.1	Institutionelle Reformen	5
4.2	Strukturelle Reformen	5
4.3	Makroökonomisches Management	6
5	Fazit	7
6	Unsere politischen Empfehlungen auf einen Blick	8

1 Mangelhafte *Performance* der Lissabon-Strategie

»Die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen« – zu diesem, innerhalb von zehn Jahren zu erreichenden Ziel, hat der Europäische Rat von Lissabon die EU im Jahr 2000 verpflichtet. Acht Jahre später ist klar, dass dieses Ziel nicht erreicht wird. Die so genannte Lissabon-Strategie sollte insbesondere bei der Beseitigung der Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle spielen, da diese Ende der 1990er Jahre als dringendstes Problem vieler europäischer Staaten wahrgenommen wurde. Darüber hinaus wurde ihr auch die Aufgabe zugeordnet, das Europäische Sozialmodell zu erneuern und das Wirtschaftswachstum in der EU zu beschleunigen. Während einige Erfolge bei der Beseitigung der Arbeitslosigkeit festgestellt werden können, sind bei den anderen Aufgaben kaum Fortschritte erzielt worden. Eine zukunftsweisende Agenda einer Post-Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa erfordert daher die Fokussierung auf einen verbindlichen Rahmen zur Koordinierung der makroökonomischen Politiken und auf die Erzeugung und gerechte Verteilung von Produktivitätsgewinnen.¹

Das ursprüngliche Design der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 hatte zwei Schwerpunkte:

1. Strukturelle Reformen sollten die EU zu einer Wissensgesellschaft machen, um so die ökonomische Produktivität zu erhöhen und das Europäische Sozialmodell auf künftige Herausforderungen vorzubereiten.
2. Durch makroökonomisches Management sollte eine ausgeglichene Balance von Geld-, Haushalts- und Lohnpolitiken erreicht werden. Dabei ging es um eine Koppelung der Preisstabilität mit mehr Investitionen, wirtschaftlichem Wachstum und höherer Beschäftigung.

Beide Ziele wollte man mittels der Offenen Methode der Koordinierung als einer neuen Form von *governance* im europäischen Mehrebenensystem erreichen. Gruppenzwang, öffentliches Anprangern nicht erfüllter Ziele und moralischer Druck sollten die nationalen Regierungen zur Zusammenarbeit bewegen. Die institutionellen Realitäten und einseitige politische Strategien, die Partikularinteressen gegenüber dem gemeinsamen europäischen Nutzen betonten, verhinderten dies jedoch.

Zusätzlich vollzog sich eine politische Wende, als die Barroso-Kommission im Jahr 2005 die Lissabon-Strategie im konservativ-neoliberalen Sinne uminterpretierte. Die Erneuerung des Europäischen Sozialmodells wurde auf eine flexiblere Gestaltung der Arbeitsmärkte reduziert, während die makroökonomische Dimension weitgehend vernachlässigt wurde. Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vergrößerte die Autonomie der Nationalstaaten und machte einen wachstumsorientierten makroökonomischen *policy mix* noch unwahrscheinlicher als zuvor.

Das Resultat war eine enttäuschende wirtschaftliche Entwicklung in der EU. Wachstumsraten blieben unter ihrem Potential und gering im Vergleich zu den USA. Zwar war eine Verbesserung der Beschäftigungssituation festzustellen – was positiv zur Wachstumsdynamik der letzten zehn Jahre beigetragen hat –, doch dies ging einher mit einem erheblichen Rückgang der Arbeitsproduktivität.

Die Beschleunigung des Produktivitätswachstums ist die zentrale wirtschaftliche Herausforderung des nächsten Jahrzehnts. Auf lange Sicht bestimmt die Produktivität die Höhe der Reallöhne und stellt ein unverzichtbares Element zur Absicherung des Europäischen Sozialmodells dar. In einer Gesellschaft, in der die Menschen länger leben und weniger Kinder haben, müssen die Beschäftigten produktiver werden, um Gesundheitsversorgung und Altersabsicherung für alle zu garantieren. Wachsende Arbeitsproduktivität kann langfristig somit auch als eine notwendige Bedingung für die Bekämpfung von Armut gelten.

Seit den 1990er Jahren stieg die Arbeitsproduktivität in den USA stärker an als in Europa, wobei die Eurozone innerhalb der EU am schlechtesten abschnitt. Eine Erklärung für dieses Phänomen liegt darin, dass die Arbeitsmärkte am unteren Ende flexibler geworden sind und viele Unternehmen daraufhin Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit nur unterdurchschnittlicher Produktivität eingestellt haben. Die neue Herausforderung für Europa ist die Vereinigung höherer Beschäftigungsraten mit höherer Produktivität. Die Frage ist, wie dies erreicht werden kann?

2 Produktivität und Beschäftigung

Die Produktivität wird weitgehend durch die Angebotsseite der Wirtschaft bestimmt, während die Beschäftigung vom Wachstum der Gesamtnachfrage und vom Bruttoinlandsprodukt (BIP) abhängt. Zwischen beiden Seiten gibt es jedoch Verbindungen. So ist etwa die Arbeitsproduktivität nicht unabhängig von den Investitionen. Nur wenn der gesamte Kapitalstock schneller wächst als das Verhältnis von Arbeit

Stefan Collignon,
Professor für Wirtschaftspolitik an der S. Anna School of Advanced Studies, Pisa und Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses des Centro Europa Ricerche (CER), Rom.

¹ Dieser Artikel ist die Kurzfassung einer ausführlichen Studie, die der Autor für die Friedrich-Ebert-Stiftung verfasst hat. Die Studie kann unter <http://www.fes.de/ipa> heruntergeladen werden.

und Kapital (auch Kapitalintensität genannt), wird die Beschäftigung zunehmen. Somit hängen beide Seiten, Produktivität und Beschäftigungswachstum, von den Bedingungen der Kapitalakkumulation ab. Auf Strukturreformen zu beharren, ohne das makroökonomische Umfeld mit einzubeziehen, wie es die neoliberale Agenda vorsieht, wird daher keine dynamische Wirtschaft hervorbringen.

Die Arbeitsproduktivität hängt von der Gesamtfaktorproduktivität (*total factor productivity*, TFP) und der Kapitalintensität (*capital intensity*, CI) ab. Die TFP nimmt zu, wenn die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital effizienter eingesetzt werden, das heißt, sie ist abhängig von der Industriepolitik, von strukturellen Reformen und den Sozialsystemen. Die Lissabon-Strategie zielte darauf ab, die TFP zu erhöhen, aber die Ergebnisse waren enttäuschend. Während die TFP stark von Marktregulierungen, Technologie und organisatorischer Effizienz bestimmt wird, ist die Arbeitsproduktivität darüber hinaus auch von der Kapitalintensität abhängig, d. h. von der Kapitalmenge pro beschäftigter Person. Bei hoher Kapitalintensität ist auch die Produktivität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hoch. Die TFP misst die Qualität des Kapitalstocks und der Beschäftigten, die Kapitalintensität ist ein Indikator für die Kapitalmenge pro Beschäftigten. Ein beschleunigtes Wachstum der Kapitalakkumulation würde auch eine qualitative Verbesserung des Kapitalstocks in Hinblick auf neue Technologien leisten, die den Schutz der Rohstoffe beachten, den Klimaschutz vorantreiben und die Lebensbedingungen der Menschen verbessern.

In einer kürzlich veröffentlichten Studie führt die Europäische Kommission (2007)² die Hauptgründe für Europas Schwäche in der Arbeitsproduktivität auf ein Sinken der TFP und nicht der Kapitalintensität zurück. Die Kommission empfiehlt daher die Fortsetzung von Strukturreformen, die zwar noch nicht den gewünschten Einfluss auf die TFP hatten, aber in Zukunft hoffentlich noch wirken werden. Das Problem an diesem weitverbreiteten Wunschenken ist, dass die makroökonomischen und institutionellen Hemmnisse für ein wirtschaftlich dynamisches Europa nicht analysiert werden. Diese Hemmnisse können nicht allein durch intergouvernementale Kooperationen beseitigt werden, da in vielen Politikbereichen Anreize für Trittbrettfahrer bestehen, die ein kollektives Handeln einschränken.

Mindestens genauso wichtig wie angebotsorientierte Reformen, wenn nicht sogar wichtiger, ist allerdings die Kapitalintensität für das Wachstum der Ar-

beitsproduktivität. Nägel mit Köpfen bezüglich der sinkenden Produktivität Europas zu machen, verlangt mehr als die Fortsetzung von Strukturreformen. Ein Vergleich mit den Vereinigten Staaten zeigt, dass die Produktivität in den USA wegen der höheren Kapitalintensität wuchs, und die Beschäftigung in Europa zunahm, weil die Kapitalakkumulation pro Arbeitnehmer sank. Wenn Europa die Herausforderung der nächsten Dekade annehmen will, muss es die Gesamtrate der Kapitalakkumulation erhöhen *und zugleich* den Kapitalstock pro Arbeitnehmer vergrößern. Dafür ist ein neuer politischer Ansatz in Richtung eines besseren makroökonomischen Managements erforderlich.

3 Europas Wirtschaft managen

Die wichtigste Herausforderung für das makroökonomische Management der nächsten zehn Jahre ist, die Kaufkraft der Haushalte zu erhöhen und zugleich die Zinsraten niedrig zu halten. Dies verlangt eine konzentrierte Aktion von Finanz- und Lohnpolitiken mit der stabilitätsorientierten Geldpolitik.

3.1 Geldpolitik

Die Aufrechterhaltung der Preisstabilität ist unerlässlich für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum. Eine moderne und effiziente Ökonomie funktioniert nicht ohne eine glaubwürdige und stabile Währung. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und ihr Mandat dürfen daher nicht in Frage gestellt werden. Das bedeutet aber nicht, dass andere makroökonomische Variablen und Politiken keine Rolle spielen sollten. Die öffentliche Verschuldung kann mit privaten Investitionen um Kapitalallokation konkurrieren oder aber sie ergänzen. Überhöhte Haushaltsdefizite können eine Lohn-Preis-Spirale in Gang setzen oder aber die Nachfrage stimulieren. Inflationsdruck entsteht, wenn in Lohnverhandlungen Nominallöhne vereinbart werden, die die Summe des Produktivitätszuwachses plus Inflationsziel der Zentralbank übersteigen. Die EZB ist dann verpflichtet, die Zinsen zu erhöhen. Dadurch werden Kapitalakkumulation und Beschäftigungswachstum gebremst. Europa benötigt daher die Abstimmung jener Politiken, die stabiles Wachstum und Kapitalakkumulation für mindestens eine Dekade ermöglichen. Hierbei könnte der *Makroökonomische Dialog* zwischen den Sozialpartnern, der Zentralbank und den nationalen Finanzministerien eine wichtige Rolle spielen.

² European Commission, 2007. The EU economy: 2007 review. Moving Europe' productivity frontier. DG ECFIN, Brussels.

3.2 Haushaltspolitik

Während die Geldpolitik in einen kohärenten institutionellen Rahmen eingebettet ist, kann dies von der Haushaltspolitik nicht behauptet werden. Diese Tatsache ist eines der Haupthindernisse für ein nachhaltiges und beschleunigtes Wirtschaftswachstum. Zwar kann es in einer Rezession sinnvoll sein, die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch Kreditfinanzierung anzukurbeln. Wenn allerdings die zusätzlich generierte Nachfrage den möglichen wirtschaftlichen Output übersteigt, muss das öffentliche Defizit als übermäßig gelten; es besteht die Gefahr von Inflationsdruck. In diesem Fall muss die Zentralbank die Zinsen erhöhen und die überhöhte Nachfrage dämpfen. Beide Auswirkungen tragen zu einem negativen Verhältnis von Haushaltsdefiziten und Geldpolitik bei. Im Gleichgewichtszustand erfordern hohe Defizite hohe Zinssätze, wohingegen ausgeglichene Haushalte zu niedrigen Zinsen führen und so die Kapitalakkumulation unterstützen.

Ein entsprechend optimierter *policy mix* ist in der Europäischen Union institutionell nicht vorgesehen. Würde der Stabilitäts- und Wachstumspakt sorgfältig eingehalten, würden die tatsächlichen Defizite der Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) um die Nulllinie schwanken. Stattdessen ist seit dem Start der Währungsunion ein aggregiertes Defizit nahe der Drei-Prozent-Grenze zu beobachten. Damit ist die Eurozone weit von einem Gleichgewichtszustand entfernt.

3.3 Lohnpolitik

Die Lohnpolitik ist der dritte Pfeiler des makroökonomischen Managements. Das durchschnittliche Niveau der Lohnstückkosten beeinflusst die Geldpolitik: Wachsen die Nominallöhne schneller als die Arbeitsproduktivität, steigen die Lohnstückkosten an und die Zentralbank wird die Zinsen erhöhen, um die Inflation zu bremsen. Soll eine Niedrigzinspolitik also erfolgreich sein, muss sie den Anstieg der Lohnstückkosten mit dem Preisziel der EZB koppeln.

Die Inflation infolge der durchschnittlichen Lohnstückkosten blieb für den Euroraum seit 1999 klar unter dem Inflationsziel von zwei Prozent. Dies gilt nicht für die Länder Griechenland, Spanien und Italien, wo das Inflationsziel überschritten wurde. Die Lohnentwicklung in diesen Ländern hat erheblich zum Inflationsdruck in der Eurozone beigetragen. Sie wurde jedoch abgeschwächt durch die Lohnzurückhaltung in Deutschland, Österreich, Belgien und Finnland. Besonders das große ökonomische Gewicht

Deutschlands verhinderte ein rasches Wachstum der europäischen Lohnstückkosten. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ein schnellerer Anstieg der Löhne in Deutschland geringere Lohnzuwächse und/oder höhere Arbeitsproduktivitäten in Spanien und Italien zur Folge haben müsste.

Unterschiedliche Lohndynamiken wirken sich auch auf die relative Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten aus. So bewegten sich zum Beispiel die deutschen Lohnstückkosten zum Start der WWU nahe am entsprechenden Durchschnittswert der Eurozone. Heute sind sie dagegen die niedrigsten im ganzen Euroraum. Dem gegenüber mussten Spanien und Portugal zusehen, wie ihre Lohnstückkosten auf 15 % oder 20 % über den durchschnittlichen Wert der Eurozone stiegen. Diese Entwicklungen verstärken die sozialen und wirtschaftlichen Spannungen innerhalb der Währungsunion und könnten sie politisch destabilisieren. Deutschland verfolgt eine *beggar-my-neighbor*-Politik und Spanien baut auf eine fragile Spekulationsblase. Für Politiker und Bürger muss diese Situation Anlass zu ernster Sorge geben. Sollte es nicht zu Korrekturen an den aufgezeigten Tendenzen geben, könnte die WWU an ihnen zerbrechen. Deshalb muss die Lohnpolitik dringend ein Thema auf der europäischen Agenda werden.

Eine europäische Lohnpolitik hätte zeitgleich zwei Probleme zu lösen:

1. Die Reallohnabschlüsse müssten dem Inflationsziel angepasst werden, damit die Kaufkraft der Verbraucher steigt (ein aktuelles Thema in Deutschland), ohne dass dadurch die Inflation angeheizt wird.
2. Das Auseinanderlaufen der nationalen Lohnstückkostenniveaus müsste gestoppt und korrigiert werden. Dazu wären eine wesentlich stärkere Koordinierung der Tarifverhandlungen in Europa sowie eine Erhöhung der Produktivität vonnöten.

4 Eine progressive Agenda für Wachstum und Beschäftigung nach Lissabon

Um seine wirtschaftliche Dynamik zu beschleunigen braucht Europa (1) institutionelle Reformen sowie (2) eine Agenda struktureller Reformen und (3) eine bessere Koordinierung makroökonomischer Politiken.

4.1 Institutionelle Reformen

Institutionelle Reformen sind trotz andauernder starker Vorbehalte eine grundlegende Aufgabe für die Zukunftsfähigkeit der EU. Dabei gilt es, eine europäische Demokratie, ein *Europa der Bürgerinnen und Bürger*, zu verwirklichen. Die Europäische Union verfügt über keine eigene Regierung. Zwar ist die Europäische Kommission die »Hüterin der Verträge« der Gemeinschaft, in der Realität wird sie jedoch oft durch die Einzelinteressen der nationalen Regierungen ausgebremst. Dieses institutionelle Manko wird zunehmend wahrgenommen. Der belgische Premierminister Verhofstadt fordert ebenso wie die SPD in ihrem neuen Grundsatzprogramm ausdrücklich eine vom Europäischen Parlament legitimierte Europäische Regierung. Die Wahl des Europäischen Parlaments 2009 ist eine gute Gelegenheit, die Debatte europaweit anzustoßen. Die Mitte-Rechts-Parteien werden Barrosos neoliberale Agenda unterstützen; Europas Sozialdemokraten sollten dem eine neue Strategie entgegenstellen. Sie sollten die ursprüngliche Lissabon-Agenda mit den Zielen einer dynamischen Wirtschaft, wachsender Produktivität und Vollbeschäftigung neu beleben, indem sie für eine enge Verzahnung struktureller Reformen mit makroökonomischem Management eintreten. Sie sollten eine Politik entwerfen, die strukturelle mikroökonomische Reformen in eine übergeordnete makroökonomische Strategie einbindet, die von Europas Bürgern in Wahlen legitimiert werden kann.

4.2 Strukturelle Reformen

Zu lange hat sich Europa ausschließlich auf mikroökonomische Reformen konzentriert, mit denen die Allokationseffizienz der Produktionsfaktoren verstärkt werden sollte. Während das Ziel der meisten Reformen eine Stärkung der Motivation der Kapitaleigentümer zu verstärkter Investitionstätigkeit war, wurde der Motivation der Beschäftigten wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei würden Anreize für die Teilnahme der Beschäftigten an der Gesamtleistungsfähigkeit ihrer Firmen ebenfalls Auswirkungen auf die Produktivität in Europa haben. Die Rolle von Betriebsräten, des Mitbestimmungsmodells und die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in den Aufsichtsräten europäischer Firmen sollten daher neu bewertet werden. Die Erfolgsgeschichten nationaler Erfahrungen müssen sich im europäischen Gesellschaftsrecht widerspiegeln, auch wenn dies hartnäckigen Widerstand bei den Kapitaleigentümern auslösen wird.

Eine weitere Dimension, um die Arbeitsproduktivität zu verbessern, sind Reformen auf der Angebotsseite. Im Prinzip dient ein verschärfter Wettbewerb dem europäischen Verbraucher, speziell in den unteren Einkommenskategorien, weil Kartelle und Monopole die Preise künstlich hoch halten und dadurch die Verbrauchernachfrage drosseln. Trotzdem kann eine zunehmende Privatisierung auch negative Nebenwirkungen hervorrufen und das Produktivitätswachstum abschwächen. Dies ist der Fall, wenn individuelle Entscheidungen unvorhergesehene Kosten für die Gemeinschaft verursachen. Solche Nebenwirkungen zu berücksichtigen, erfordert eine Europäische Regierung als gemeinschaftliche Institution, die das Wohl der gesamten Union berücksichtigt und im Allgemeininteresse ihrer Bürgerinnen und Bürger handelt.

Die Schaffung einer Wissensgesellschaft bleibt ein erstrebenswertes politisches Ziel. Wissen basiert in erster Linie auf Kommunikation. Studien zeigen, dass die Beherrschung einer Fremdsprache, speziell des Englischen, ein wichtiger Aspekt zur Erhöhung der Gesamtfaktorproduktivität ist. In allen EU-Mitgliedstaaten sollte deshalb Englisch bereits in der Grundschule verpflichtend unterrichtet werden.³ In diesem Zusammenhang könnte auch ein neu zu gestaltendes europäisches Austauschprogramm für Schüler sowie für Lehrer die Sprachkompetenzen in der EU erhöhen. Die Ziele der Lissabon-Strategie in den Bereichen Forschung und Entwicklung und lebenslanges Lernen konnten nicht erfüllt werden. Wo derart deutlich wird, dass nationale Regierungen nicht in der Lage sind, ihre selbst verordneten Ziele zu erreichen, sollten die europäischen Institutionen sie dabei unterstützen. Die von Regierungen auf nationaler Ebene gemachten Fehler und Versäumnisse müssen auf europäischer Ebene korrigiert werden.

Die öffentlichen Ausgaben der Europäischen Union sollten sich auf drei Bereiche konzentrieren:

1. Ein *Wachstumsfonds* sollte die Aktivierung privater und nationaler Ressourcen für technologischen und industriellen Fortschritt unterstützen.
2. Der *Kohäsionsfonds* sollte dafür sorgen, dass das Wirtschaftswachstum in einkommensschwachen Regionen durch höhere Produktivität und Kapitalintensität auf regionaler Ebene ansteigt.
3. Ein *Restrukturierungs- oder Globalisierungsfonds* müsste jenen helfen, welche unter den Konsequenzen sozialen Wandels im Zuge der Globalisierung leiden.

³ In Irland und Großbritannien sollte dies für eine andere Fremdsprache gelten.

Nur durch die Konzentration der nationalen finanziellen Anstrengungen ist es möglich, Europas Möglichkeiten in den Bereichen Forschung und technologische Erneuerung voll auszuschöpfen. Die Anpassung und Modernisierung existierender Kapazitäten kann nur durch die Verbreitung neuer Technologien auf dem ganzen Kontinent erfolgen. Dafür muss der Markteintritt neuer Firmen und ihr Wettbewerb untereinander gefördert werden. Die Unterstützung nationaler oder europäischer *Champions* würde dagegen lediglich die starren Monopole zum Schaden der europäischen Verbraucher, besonders an der unteren Einkommensgrenze, verfestigen. Um Europa von den schädlichen Einflüssen nationaler *veto player* zu befreien, sollte der Haushalt der EU gemeinsam vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen werden.

In diesem Zusammenhang muss die Rolle öffentlicher Investitionen neu bewertet werden. Die Produktivität vieler Mitgliedstaaten hat darunter gelitten, dass jahrzehntelang nicht genügend in die Erneuerung ihrer Infrastruktur investiert wurde. Die EU könnte ihr Wachstumspotential durch öffentliche Investitionen steigern, indem sie lokale Ressourcen aktiviert, deren Nutzen sich in verschiedenen Mitgliedstaaten einstellt. Die jährlichen *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* und die Evaluation der nationalen Haushaltspolitiken im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollten dabei überprüfen, ob tatsächlich ein Wechsel vom öffentlichen Verbrauch hin zu mehr Investitionen realisiert wird.

Die Regionalpolitik sollte zunehmend ein Instrument zur Umverteilung innerhalb der EU werden. Die Aufmerksamkeit ist jedoch eher darauf zu richten, regionale Unterschiede in Produktivität und Kapitalintensität zu überwinden, anstatt neue Abhängigkeiten in Form finanzieller Transfers zu schaffen. Weiterhin muss die Europäische Union die makroökonomischen Politiken der Empfängerstaaten von Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln aufmerksamer beobachten. Übermäßige Haushaltsdefizite und steigende Lohnstückkosten verursachen Verzerrungen in den realen Wechselkursen und verringern die Anreize für Investitionen. Vergleicht man die Erfahrungen von Irland oder jüngst von Griechenland mit der schlechten ökonomischen Bilanz und den hohen Budgetdefiziten von Portugal, so zeigt sich, dass der richtige *policy mix* eine der wichtigsten Variablen für aufholendes Wachstum ist. Die Wirksamkeit von Transferzahlungen wird dadurch enorm vergrößert.

Europäische Haushaltspolitik führt aber auch zu einem anderen Problem: Wie soll der Haushalt der EU finanziert werden? Die Europäische Union muss künftig dazu befähigt sein, eigene Ressourcen zu generie-

ren. Mehr als 90 % des EU-Budgets sind heute Zuschüsse aus den nationalen Finanzministerien, anstelle durch europaweit erhobene Steuern abgedeckt zu werden. Die Folge ist ein klassisches Problem kollektiven Handelns: Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist unterfinanziert, da die Regierungen der Mitgliedstaaten versuchen, für sich individuelle Vorteile in Anspruch zu nehmen. Indem sie ihre finanziellen Beiträge möglichst gering halten, gefährden sie das gemeinschaftliche Interesse der europäischen Bürgerinnen und Bürger (einschließlich derer im eigenen Land). Die adäquate politische Antwort auf dieses Problem kann nur die Finanzierung der europäischen Ausgaben durch europäische Steuern sein. Eine europäische Körperschaftssteuer ist dabei das geeignete Mittel, den EU-Haushalt zu finanzieren. Sie würde den ungerechten Steuerwettbewerb in der EU beenden und eine faire Besteuerung multinationaler Unternehmen ermöglichen. Eine europäische Steuer kann jedoch nicht ohne entsprechende demokratische Legitimation erhoben werden. Sie muss deshalb gemeinsam vom Europäischen Parlament und Rat – auf der Grundlage einer Vorlage der Kommission oder einer späteren Europäischen Regierung – verabschiedet werden.

4.3 Makroökonomisches Management

Ziel des makroökonomischen Managements muss es sein, ein wirtschaftliches Umfeld zu schaffen, in dem dauerhaft niedrige Zinsen zur Beschleunigung der Kapitalakkumulation beitragen. Dazu bedarf es der richtigen Mittel und Vorgehensweisen. Alle bereits existierenden Foren und Instrumente, wie die *Eurogruppe*, die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* oder der *Makroökonomische Dialog*, sind für bindende politische Verpflichtungen ungeeignet. Will man ein effizienteres makroökonomisches Management, müssen die institutionellen Arrangements, speziell im Euroraum, kohärenter gestaltet und alle politischen Akteure auf die getroffenen Entscheidungen verpflichtet werden. Dies kann nur eine Institution leisten, die über eine volle demokratische Legitimität auf europäischer Ebene verfügt.

Ein optimaler *policy mix* muss eine fiskalpolitische Positionierung für das gesamte Eurogebiet definieren, die im Zusammenspiel mit der Geldpolitik ein Wachstum förderndes Niveau der Zinssätze ermöglicht. Die Fiskalpolitik muss stringenter und zugleich flexibler werden. Nur so kann die EU erfolgreich auf ökonomische Schocks reagieren, von denen die Mitgliedstaaten unterschiedlich stark getroffen werden. In Mitgliedstaaten der EU außerhalb der Eurozone muss

die Finanzpolitik mit dem Ziel der Wechselkursstabilität koordiniert werden, um Verzerrungen im europäischen Binnenmarkt zu vermeiden.

Die haushaltspolitische Positionierung der Eurozone sollte unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage erfolgen. Dies könnte durch die Umwandlung der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* in eine europaweit verbindliche Rahmengesetzgebung geschehen.⁴

Die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* würden dann das zulässige Gesamtvolumen der öffentlichen europäischen Neuverschuldung aller Gebietskörperschaften (Kommunen, Regionen/Länder, Mitgliedstaaten und EU-Budget) festsetzen und somit das gesamte Haushaltsdefizit der Europäischen Union für jedes Jahr bestimmen. Über diese Bestimmungen hinaus könnten Defizit-Genehmigungen ausgestellt werden, die den Rechtsträgern erlauben, sich auf dem Kapitalmarkt mit Geld zu versorgen. Diese Verschuldungsscheine würden die Mitgliedsstaaten zwingen, bei ihren Haushaltsberatungen auch ihre europäischen Verpflichtungen zu respektieren. Dabei müssten die Defizit-Genehmigungen übertragbar sein. Wenn eine Regierung sich stärker verschulden will, als sie berechtigt ist, muss sie zusätzliche Genehmigungen von anderen Mitgliedstaaten erwerben, die ihre erlaubte Defizitquote nicht voll ausschöpfen wollen. So kann sichergestellt werden, dass alle öffentlichen Kreditnehmer das Gesamtverschuldungsziel der EU respektieren.

Als zentrale Aufgaben fällt der Lohnpolitik zu, 1. sicher zu stellen, dass die durchschnittlichen europäischen Tarifabschlüsse ausnahmslos mit dem Inflationsziel der EZB vereinbar sind und 2. zu beachten, dass die nationalen Lohnstückkosten mit dem entsprechenden Durchschnittsniveau im Euroraum im Einklang stehen. Beide Ziele bedürfen einer stärkeren Europäisierung der Lohnverhandlungen. Auch wenn kollektive Tarifverträge ungefähr 80 % der Lohngestaltungssysteme in den meisten Mitgliedstaaten der Eurozone ausmachen, sind zentrale Lohnfindungsregime auf europäischer Ebene weder realistisch noch wünschenswert. Stattdessen gilt es, ein flexibles System zu entwickeln, das sowohl dem Preisstabilitätsziel der EZB, regionalen und sektoralen Entwicklungen als auch den unterschiedlichen nationalen Lebensstandards Rechnung trägt. Deshalb sollten Tarifverhandlungen sich an klaren Grundsätzen orientieren.

Eine Regel, die vorsieht, dass der Nominallohn entsprechend der Produktivität in den spezifischen Sek-

toren oder Regionen plus dem Inflationsziel der EZB steigt, würde es den Tarifpartnern erlauben, dezentrale Vereinbarungen kohärent und im Einklang mit den Erfordernissen der WWU zu gestalten. Die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung, die der Europäische Rat 2005 verabschiedet hat, enthalten formal eine solche Regelung, deren reale Umsetzung bislang allerdings auf sich warten lässt. Abweichungen von dieser Regel müssten öffentlich diskutiert und erklärt werden. Um die öffentliche Akzeptanz und Zustimmung zu erhöhen, sollten diese transparenten Debatten in einem gemeinsamen und öffentlichen Forum stattfinden. Der zurzeit bestehende *Makroökonomische Dialog* verfügt nicht über die erforderliche Transparenz. Im Institutionengefüge der EU stellt das Europäische Parlament das natürliche Forum aller politischen Themen mit europaweiter Relevanz für die Bürgerinnen und Bürger dar. Es wäre deshalb besser, den *Makroökonomischen Dialog* mit den regelmäßig stattfindenden Anhörungen des Präsidenten der Europäischen Zentralbank im Europäischen Parlament zu verbinden.

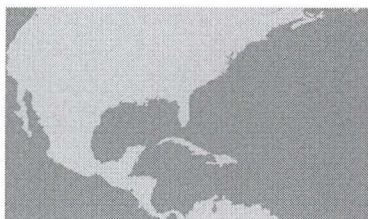
5 Fazit

Die EU besitzt noch erhebliches Potential für wirtschaftliches Wachstum. Die zentrale Voraussetzung zu seiner Aktivierung ist die gegenseitige Stärkung Angebots- und nachfrageorientierter Wirtschaftspolitiken. Augenblicklich ist dies nicht der Fall. Europas wirtschaftliche Schwäche stellt sich als eine Folge kollektiver Handlungsprobleme dar, die letzten Endes nur durch die Schaffung einer demokratischen europäischen Regierung lösbar sind. Auf dem Weg dorthin können jedoch praktische Maßnahmen die Produktivität erhöhen und die Bedingungen für die Kapitalakkumulation verbessern. Eine so gestaltete Post-Lissabon-Strategie wird es leichter machen, auch die institutionellen Probleme Europas anzupacken.

⁴ Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik könnten auch Konvergenz-Anforderungen an zukünftige Mitgliedstaaten der Eurozone regeln.

6 Unsere politischen Empfehlungen auf einen Blick

1. Die Ziele von Lissabon können nur erreicht werden, indem die Gesamtproduktivität Europas nachhaltig gesteigert wird durch die Unterstützung von Arbeitnehmerbeteiligungen und Mitbestimmung, durch höhere Investitionen in Ausbildung und Bildung (besonders in die Förderung von Fremdsprachenkenntnissen) und durch eine höhere Kapitalintensität.
2. Ein Anstieg der Beschäftigung hängt weitgehend von einem guten makroökonomischen Umfeld ab, das durch die Koordinierung von Geld-, Haushalts- und Lohnpolitik stimuliert und stabilisiert wird. Institutionelle Reformen sind zur Überwindung nationaler Blockaden unabdingbar.
3. Die Europäische Union sollte möglichst bald über eigene Finanzierungsquellen durch eine europäische Körperschaftssteuer verfügen. Auch sollte sie einen *Wachstumsfonds* zur Aktivierung privater und öffentlicher Ressourcen zum Erreichen einer Spitzenposition des technologischen und industriellen Fortschritts einrichten.
4. Der *Kohäsionsfonds* sollte sich auf das Wachstum von schwachen Einkommensregionen durch die Erhöhung von Produktivität und Kapitalintensität auf regionalem Niveau konzentrieren.
5. Der *Globalisierungsfonds* muss erweitert werden, um jenen zu helfen, die unter den Konsequenzen des sozialen Wandels und Arbeitsplatzverlagerungen leiden.
6. Eine Neubewertung der Rolle öffentlicher Ausgaben ist vonnöten. Dabei ist im Rahmen der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* eine Verschiebung vom öffentlichen Verbrauch hin zu mehr Investitionen vorzunehmen.
7. Regionalpolitik sollte verstärkt als ein Instrument zur Umverteilung genutzt werden. Ein optimaler Ansatz kann in der Überwindung regionaler Differenzen in Produktivität und Kapitalintensität anstelle der Schaffung neuer Abhängigkeiten durch finanzielle Umverteilung gesehen werden.
8. Eine gemeinsame europäische Haushaltspolitik sollte unter Berücksichtigung der konjunkturellen Lage auf den Weg gebracht werden. Die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* sollten verbindliche Gesamtbudgetziele für alle Gebietskörperschaften innerhalb der EU festlegen und den nationalen Regierungen übertragbare Quoten für Defizit-Genehmigungen zuweisen.
9. Lohnverhandlungen müssen im Einklang stehen mit den Produktivitätszuwächsen in den jeweiligen Sektoren oder Regionen und dem Inflationsziel der EZB.
10. Auf lange Sicht muss die Verantwortlichkeit der Kommission durch eine demokratische Gewaltenteilung erweitert werden. Hierfür ist eine europäische Regierung zu wählen, die für alle Politiken zuständig ist, die die Gesamtheit der europäischen Bevölkerung betreffen.



Impressum
Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

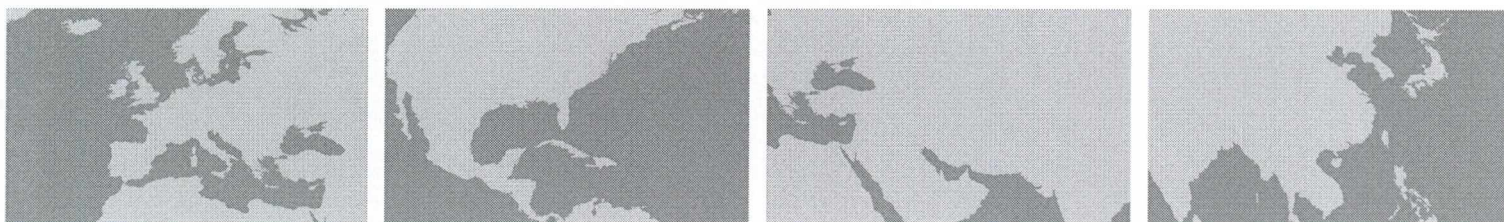
ISBN 978-3-89892-884-7

Bestellungen
Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Antje Schnadwinkel
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: -

Alle Texte sind online verfügbar:
www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck
kommenden Meinungen sind die des
Autors/der Autorin und spiegeln nicht
notwendigerweise die Meinung der
Friedrich-Ebert-Stiftung wider.



Stefan Collignon

Forward with Europe: A democratic and progressive reform agenda after the Lisbon Strategy

■ The Lisbon Strategy so far has failed to deliver its promised results. Growth rates in productivity and employment remained below their potential.

■ Enhancing productivity and capital intensity are the key factors to growth and cohesion in the European Union. They are also necessary to secure and strengthen the European social model.

■ Economic progress depends largely on a sound macroeconomic environment resulting from the coordination of monetary, fiscal and wage policies.

■ For that, institutional reforms are urgently needed to overcome nationalistic blockages. The paper presents an analysis of the shortcomings of the Lisbon Strategy and develops a democratic and progressive reform agenda.

APRIL 2008

Πρόεδρε
Δε φίλε ας ρά
'έχουμε.
Νικος Δ.

Contents

1	The Lisbon Strategy's underperformance	2
2	Productivity <i>and</i> employment	2
3	Managing Europe's economy	3
3.1	Monetary policy	3
3.2	Fiscal policy	3
3.3	Income policy	3
4	A progressive agenda for growth and employment after Lisbon	4
4.1	Institutional reforms	4
4.2	Structural reform agenda	4
4.3	Macroeconomic management	5
5	Conclusion	6
6	Our policy recommendations at a glance	7

1 The Lisbon Strategy's underperformance

To become »the most competitive and dynamic economy in the world« within ten years – that was the commitment undertaken by the European Council in Lisbon in 2000. Eight years later it is clear that the objective will not be met. The so-called Lisbon Strategy was intended to solve the most urgent problem of the late 1990s, namely unemployment. But it also sought to renew Europe's social model and accelerate growth. It has made some progress on the first, but little on the latter. A progressive post-Lisbon Strategy for growth and employment in Europe needs to focus on a binding framework of macroeconomic coordination and the generation and equitable reaping of productivity gains.¹

The Lisbon Strategy in 2000 had two dimensions:

1. Structural reforms focused on the creation of a knowledge society to raise productivity and to overhaul the European social model, making it compatible with the challenges of the future.
2. Macroeconomic management achieving a policy mix between monetary, fiscal, and income policies with the purpose of combining price stability with high investment, economic growth, and rapid job creation.

These two objectives were matched by a new form of governance: the Open Method of Coordination. Peer pressure, naming and shaming, and moral pressure were to engender cooperative national governments; but institutional realities and hard-nosed political considerations, serving partial interests rather than the common good, often prevented the realization of the desirable.

In addition, a policy shift occurred. The Barroso Commission took a significant turn to embrace a neoliberal, conservative interpretation of the Lisbon Strategy in 2005. Reform of the social model was reduced to making labor markets more flexible, while the macroeconomic dimension was largely eliminated. Reform of the Stability and Growth Pact increased the autonomy of nation-states and made a growth-oriented macroeconomic policy mix even less likely than before.

The result of this was a rather disappointing economic performance in the EU. Growth rates remained below their potential and underperformed in comparison with the US. While there was some improvement on the employment side – which has made a

positive contribution to growth dynamics over the last decade – there has been a significant slowdown in labor productivity.

Accelerating productivity growth is the economic challenge for the next decade. In the long term, productivity determines the level of real wages. It is also necessary to secure the European social model. In a society in which people live longer and have fewer children, the shrinking work force has to become more productive in order to guarantee the supply of health care and retirement for all. Thus, increasing labor productivity is a necessary condition for fighting poverty in the long run.

Labor productivity has been higher in the United States than in Europe since the mid-1990s. Euroland is the worst performer. Because labor markets have become more flexible at the lower end, firms have hired people whose productivity was lower than average. The new challenge for Europe is to have both: higher employment *and* higher productivity. The question is: How?

2 Productivity and employment

Productivity is largely determined by the supply-side of the economy, while job creation depends on the growth of aggregate demand and GDP. But the two also interact. Labor productivity cannot be considered independent of investment; but only if the total stock of capital grows faster than the capital–labor ratio – also called capital intensity – will employment increase. Hence, both labor productivity and employment growth depend on the conditions of capital accumulation. Focusing on structural reforms without taking the macroeconomic environment into account, as under the neoliberal approach, will not produce a dynamic economy.

Labor productivity is determined by Total Factor Productivity (TFP) and capital intensity (CI). TFP increases as a result of the more efficient use of capital and labor in the economy and is dependent on industrial policy, structural reforms, and social systems. The Lisbon Strategy aimed at improving TFP, but the results have been disappointing. But while TFP is largely dependent on market regulation, technology, and organizational efficiency, labor productivity depends also on capital intensity, that is, the amount of capital per person employed. If capital intensity is high, the productive capacity of workers is also high. While TFP measures the quality of the capital stock and the labor force, capital intensity is an indicator of the quantity of capital employed per worker. But accelerating capital accumulation would also improve the quality of

Stefan Collignon,
Professor for Economic Policy at
S. Anna School of Advanced Studies,
Pisa, and chair of the Scientific Committee of Centro Europa Ricerche (CER), Rome.

¹ This article is the short version of a survey written by the same author for the Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin. The study can be downloaded at <http://www.fes.de/ipa>

the capital stock with respect to new technologies that support the preservation of natural resources, protect the environment, and improve health and life expectancy.

In a recent study, the European Commission (2007) claimed that the weakness in Europe's labor productivity is mainly due to the slowdown of Total Factor Productivity and not capital intensity. The Commission therefore recommends the continuation of structural reforms that have not yet had the desired impact on TFP, but hopefully will do so in the future. The problem with this widespread form of wishful thinking is that it fails to analyze the macroeconomic and institutional obstacles to the dynamic performance of Europe's economy. These obstacles cannot be overcome by intergovernmental cooperation alone. In many policy areas, »delivery« of good results is handicapped by free-rider incentives that create collective action problems.

Furthermore, capital intensity is at least as important as supply-side reforms for labor productivity growth, if not even more so. Thus, tackling the problem of the EU's productivity slowdown requires *more* than the pursuit of structural reforms. A comparison with the US clearly brings out the fact that productivity increased in the US because of higher capital intensity, and employment grew in Europe because of lower capital accumulation per worker. If Europe wants to meet the challenge of the next decade, it must raise the overall rate of capital accumulation *and* increase capital accumulation per worker. For that, a new policy approach in the direction of stronger macroeconomic management is needed.

3 Managing Europe's economy

The major challenge for macroeconomic management in the next decade is to increase households' purchasing power, while keeping interest rates down. This requires concertation of fiscal and income policies with the stability orientation of monetary policy.

3.1 Monetary policy

Maintaining price stability is indispensable for long-term economic growth. A modern and efficient economy cannot function properly without a credible and stable currency. The independence of the ECB and its mandate must therefore not be called into question. But this does not mean that other macroeconomic variables and policies should be ignored. Public debt may compete with private investment for the alloca-

tion of capital, or supplement it; excessive deficits could ignite a price-wage spiral or stimulate demand. Inflationary pressures will arise when wage bargainers agree on nominal wages in excess of the sum of productivity increases plus the inflation target of the Central Bank. The ECB will then be obliged to raise interest rates. This will slow down capital accumulation and employment growth. What Europe needs is a concertation of different policies that support stable growth and capital accumulation for at least one decade. This is where the Macroeconomic Dialogue between social partners, monetary and fiscal authorities could play an important part.

3.2 Fiscal policy

If monetary policy has a coherent institutional framework, this cannot be said of budget policy. This is one of the major obstacles to sustained accelerated growth. For example, if the economy is in recession, additional demand for goods and services on the basis of government borrowing may be useful. But the public deficit is »excessive« when the additional demand exceeds potential output, so that inflationary pressures emerge. In this case the Central Bank has to raise interest rates and mop up the excess demand. Both effects contribute to a negative trade-off between budget deficits and monetary policy. In equilibrium, high deficits require high interest rates and balanced budgets yield low interest rates, which supports capital accumulation.

But Europe's institutional framework is not conducive to such an optimal policy mix. If the Stability and Growth Pact had been properly implemented, the actual deficits of member states would have oscillated around the zero line. This is not the case. Since EMU started, the aggregate euro-deficit has been close to 3 %, but has remained far from being balanced.

3.3 Income policy

Income policy is the third pillar of macroeconomic management. The average level of unit labor costs interacts with monetary policy. If nominal wages increase faster than labor productivity, unit labor costs rise and the ECB will put up interest rates to restrain inflation. A successful low-interest policy mix must therefore anchor unit labor costs at the price objective of the ECB.

The average unit labor cost inflation for the euro area has remained clearly below the 2 % inflation target, except in Greece, Spain, and Italy, where it

is higher than the inflation target. Wage developments in these countries have contributed to inflationary pressures in the Eurozone. However, they are mitigated by low wage settlements in Germany, Austria, Belgium, and Finland. It is the heavy weight of Germany that keeps European unit labor costs from rising. This implies that if German wages were to increase more rapidly, Spanish and Italian wage increases would have to slow down and/or labor productivity rise.

These diverging wage dynamics affect the relative cost competitiveness of member states. For example, Germany's unit labor costs were close to the average Euroland level when EMU started. Today, they are the lowest in the euro area. By contrast, Portugal and Spain have seen their unit labor cost levels rise 15 % or 20 % above the average Eurozone level. These developments increase social and economic tensions in Euroland and could become politically destabilizing. Germany is pursuing a beggar-your-neighbor policy and Spain is riding an unsustainable bubble. This must be of serious concern to policy-makers and citizens. If these trends remain unchecked, European monetary union could break up. This is why income policies must be made an urgent issue on the European agenda.

A European income policy would have to tackle two problems at the same time:

- (1) Bring aggregate wage settlements closer to the inflation target so that consumer purchasing power is increased (an issue particularly acute in Germany) without accelerating inflation.
- (2) Stop and correct the persistent divergence of national unit labor cost levels. This requires a significantly higher degree of coordination in European wage bargaining and the acceleration of productivity growth.

4 A progressive agenda for growth and employment after Lisbon

In order to accelerate its dynamism, Europe needs (1) institutional reforms, (2) a structural reform agenda, and (3) more coherent macroeconomic policy coordination.

4.1 Institutional reforms

Despite the strong reluctance to address the fundamental issue of institutional reforms, it is an essential task for the future of the EU. The way forward is building European democracy, a *Europe of citizens*. There

is no government in the EU. Although the European Commission is a »guardian of common interests,« it is in reality often marginalized by the special interests of national governments. This institutional deficiency is increasingly debated. Belgian Prime Minister Verhofstadt and the German Social Democratic Party (SPD) in its new basic program have explicitly called for a European government, elected by the European Parliament. The European Parliament elections in 2009 represent a very good opportunity to launch this debate at European level. Center-right parties will support Barroso's neoliberal agenda; European democrats and socialists should formulate a new strategy that connects the original Lisbon agenda with the broad objectives of a dynamic economy, with rising productivity and full employment, linking structural reforms to macroeconomic management. They should design a policy in which microeconomic structural reforms are integrated in a macroeconomic strategy that is supported by citizens' democratic choice.

4.2 Structural reform agenda

For too long, Europe has focused exclusively on microeconomic reforms that augment allocative efficiency. Many reforms have sought to improve the motivation of capital owners to invest in Europe; little attention was given to the motivation of workers. But incentives for workers' participation in the overall efficiency of their firm would also impact productivity in Europe. Thus, one should re-evaluate the role of works councils, co-determination, and the board representation of workers in European firms. European company law should incorporate the success stories of national experiences, although this will give rise to stiff resistance from capital owners.

The macroeconomic supply-side can improve overall labor productivity. In principle, more competition serves the interests of European consumers, particularly in the lowest income categories, because cartels and monopolies keep prices excessively high and thereby ration consumer demand. Nevertheless, privatization can also create externalities and slow down productivity growth when individual decisions cause costs that are not taken into account by the decision-making process. Taking such externalities into account requires a European authority, ideally a European government, capable of thinking for the whole of the Union and acting in the common interest.

The »knowledge society« remains a valid policy objective. But knowledge is based on communication. Studies show that speaking a foreign language, especially English, is a powerful factor in increasing Total

Factor Productivity. All EU member states should therefore impose learning English at primary school level.² A newly to be created European Teacher and Student Exchange Service could accelerate the build-up of language skills. Furthermore, the objectives with respect to Research & Development and Lifelong Learning have not been met under the old Lisbon Strategy. Given that nation states seem incapable of fulfilling their objectives, European institutions should come to their aid; government failure by the nation state needs to be fixed at the European level.

Public expenditure by the European Union should focus on three objectives:

- (1) A *Growth Fund* should support the mobilization of private and national resources at the forefront of technological and industrial progress.
- (2) The *Cohesion Fund* should contribute to catch-up growth in low income regions by increasing productivity and capital intensity at the regional level.
- (3) A *Restructuring or Globalization Fund* should ease the pressure on those who carry the burden and suffer from the consequences of social change, especially globalization.

Pushing the technological frontier by supporting R&D and technological innovation needs the concentration of financial efforts. The adaptation and modernization of existing capacities requires the spread of new technologies across Europe by facilitating the entry and competition of new firms. Supporting national or European champions would simply maintain rigid monopolies to the detriment of European consumers, especially at the low-income end. In order to free Europe from the harmful influences of national veto players, the budget should be subject to the co-decision procedure between the European Parliament and the Council and executed by the European Commission.

In this context, the role of public investment must be reevaluated: decades of underfunding in infrastructure have constrained productivity in many member states. The EU could increase its overall growth potential by undertaking public investment that benefits citizens by mobilizing local resources, spilling over into different member states. Shifting the balance from public consumption to investment should be scrutinized by the annual Broad Economic Policy Guidelines and the evaluation of national budget policies under the Stability and Growth Pact procedures.

Regional policy should be increasingly used as a means of redistribution, but the best way of doing this

is to seek to overcome regional differences in productivity and capital intensity rather than create transfer dependency. Furthermore, attention must be paid to macroeconomic policies in member states that receive structural and cohesion funds. Excessive budget deficits and rising unit labor costs will cause real exchange rate distortions and reduce incentives for investment. Comparing the experience of Ireland and, more recently, of Greece with the non-performance of Portugal shows that the right policy mix is one of the most important variables in catch-up growth. The effectiveness of transfer payments is greatly enhanced by such policies.

But European budget policies pose another problem: How are they to be financed? The European Union must also command resources of its own. Today, more than 90 percent of the EU budget comes from national contributions paid by national treasuries, rather than from taxes levied on an EU-wide fiscal basis. This creates a classic collective action problem: the provision of collective goods is underfunded because member states seek to obtain individual advantages by minimizing their financial contribution, and so jeopardize the collective interest of European citizens (including those living in their own jurisdiction). The correct systemic response to this problem is to finance European expenditure by European taxes. A European corporate tax is the most appropriate tool for financing the EU budget, since it would eliminate unfair tax competition in the EU and provide for a fair taxation of multinational corporations. A European tax could not be imposed without appropriate democratic representation. It therefore needs to be approved jointly by the Council and the European Parliament, after an initial proposal from the Commission or an eventual European government.

4.3 Macroeconomic management

Macroeconomic management must create an economic environment in which persistently low interest rates contribute to the acceleration of capital accumulation. It needs proper instruments and policies. Existing forums and instruments, such as the *Euro-group*, the *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG), and the *Macroeconomic Policy Dialogue*, do not allow for binding policy commitments. If macroeconomic management is to become more efficient, the institutional arrangements, especially in the euro area, must become more coherent, and decisions must bind all policy-makers. This can be accomplished only by an institution that can command full democratic legitimacy at the European level.

² In Ireland and the UK it should be another foreign language.

The optimal policy mix requires the definition of a fiscal policy stance for the euro area as a whole that interacts with monetary policy in determining the growth-supporting level of equilibrium interest rates. Fiscal policy must become more coherent in the aggregate, and at the same time more flexible to deal with shocks that affect different individual member states. In non-euro member states, fiscal policy must be coordinated with the objective of exchange rate stability in order to avoid distortions in the Single Market.

The aggregate fiscal stance should be defined at the European level in consideration of the business cycle. This could be done by turning the *Broad Economic Policy Guidelines* into a formal piece of European legislation that applies with strict and binding force to the member states of the euro area.³ These guidelines would set the authorized *aggregate* deficit targets for all EU public authorities (from municipalities to regions, nations and the EU budget), effectively defining the aggregate budget deficit of the European Union for any given year. Against these authorizations borrowing permits would be issued that would allow borrowers to enter the capital market. This would oblige member states to respect their European commitments when formulating their national budget laws. But the borrowing entitlements must be transferable. If one government wishes to borrow more than it is entitled to, it must obtain additional permits from a member state that does not wish to make full use of its own quota. In this way, compliance with the overall aggregate fiscal policy stance is assured.

With respect to income policy, there is the issue of ensuring (1) that average European wage settlements remain fully consistent with the inflation target of the ECB, and (2) that national unit labor costs converge to the average level of the euro area. These two objectives require greater Europeanization of wage negotiations. Although collective wage contracts cover approximately 80 percent of wage setting in most Euroland member states, centralized wage bargaining at the European level is neither realistic nor desirable. Instead, a flexible system is required that takes the ECB inflation target and regional and sectoral developments, as well as national standards of living, into account. This can be achieved if wage bargaining follows clear guidelines.

A rule of »nominal wage increases being equal to productivity increases in the specific sector or region plus the ECB inflation target« would allow negotiators to render decentralized settlements coherent and compatible with the overall requirements. The *Integrated Guidelines for Growth and Jobs*, adopted by the European Council in 2005, accepted this rule, but action did not follow. Deviations from the rule should be publicly discussed and justified. In order to increase public acceptance and compliance, this debate should take place in a transparent, mutual, and accessible forum. The present Macroeconomic Policy Dialogue does not achieve this visibility. The European Parliament is where policy issues that concern all citizens should be discussed. It would therefore be an improvement to link the Macroeconomic Policy Dialogue with the EP's regular public Hearings of the President of the European Central Bank.

5 Conclusion

The EU still has significant opportunities for economic growth, provided supply- and demand-side policies start to reinforce each other. At present, this is not the case. Europe's economic handicaps suffer from collective action problems that can ultimately be remedied only by creating a democratic government for Europe. But the practical objectives of increasing productivity and improving conditions for capital accumulation can trace out a progressive post-Lisbon strategy that will make it easier to tackle the institutional problems.

³ The BEPG could also cover the convergence requirements for future Eurozone member states.

6 Our policy recommendations at a glance

1. To achieve the Lisbon goals, Europe's overall productivity must be substantially enhanced by fostering workers' participation, co-determination, investment in training and education (especially foreign language skills), and increasing capital intensity.
2. Increasing employment depends largely on a sound macroeconomic environment, resulting from the stimulating and stabilizing coordination of monetary, fiscal, and wage policies. Institutional reforms are urgently needed to overcome nationalistic blockages.
3. In the shorter run, the European Union must command resources of its own via a European corporate tax and create a *Growth Fund* for the mobilization of private and national resources at the forefront of technological and industrial progress.
4. The *Cohesion Fund* should focus on catch-up growth in low income regions by increasing productivity and capital intensity at the regional level.
5. The *Globalization Fund* must be extended to ease the pressure on those who carry the burden and suffer from the consequences of social change and delocalization.
6. Public spending needs to be reevaluated and shifted from public consumption to investment under the annual *Broad Economic Policy Guidelines*.
7. Regional policy should increasingly be used as a means of redistribution. The optimal starting point lies in overcoming regional differences in productivity and capital intensity rather than creating transfer dependency.
8. An aggregate fiscal stance should be defined at the European level in consideration of the business cycle. The *Broad Economic Policy Guidelines* should set the authorized aggregate budget targets for all EU public authorities and assign transferable quota for borrowing permits to national authorities.
9. Wage bargaining must be in line with sector- and region-specific productivity increases and the ECB inflation target.
10. In the long run, the Commission's accountability must be enhanced via democratic checks and balances, that is, a European government must be created to assume responsibility for policies that concern all European citizens.