

Aleksander Surdej
Katedra Studiów Europejskich
AE w Krakowie
oraz w roku akademickim 2002-2003
Jean Monnet Fellow w European University Institute we Florencji

Problemy instytucjonalizacji zarządzania gospodarką europejską w pracach nad Konstytucją Unii Europejskiej

Wstęp

Trwają prace nad Konstytucją dla Unii Europejskiej – Konstytucją, która będzie wyznaczać reguły funkcjonowania, od maja 2004 roku, prawdopodobnie już 25 państw członkowskich.

Konstytucja w klasycznym rozumieniu jest dokumentem definiującym podstawowe zasady funkcjonowania danego społeczeństwa, organizację władzy państwowej, rozdział kompetencji pomiędzy różnymi organami władzy, prawa i obowiązki obywateli, jest dokumentem proklamującym najwyższe wartości przyświecające życiu danego społeczeństwa.

W pewnym sensie Unia Europejska ma już swoją konstytucję, gdyż kolejne traktaty, od Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Wspólnoty Europejskie, poprzez Traktat z Maastricht, Traktat Amsterdamski oraz Traktat Nicejski określały (lub modyfikowały) architekturę instytucjonalną UE, rozdział kompetencji pomiędzy krajami członkowskimi a instytucjami UE oraz prawa obywateli i sposób ich obrony. Prace Europejskiego Konwentu Konstytucyjnego¹, któremu przewodzi Valery Giscard d'Estaing, nie tworzą nowej UE od podstaw, nie muszą być także interpretowane, wbrew obawom wielu politycznych środowisk, jako próba „pogłębienia integracji”. Jest bardzo prawdopodobne, że minimalny konsensus wśród członków Konwentu pozwoli jedynie na kodyfikację istniejących reguł oraz ich zapisanie w postaci jednego

¹ Europejski Konwent Konstytucyjny został powołany decyzją Rady Europejskiej na spotkaniu w Laeken w grudniu 2001. Konwent składa się łącznie ze 102 przedstawicieli rządów krajów członkowskich, parlamentów krajowych, parlamentu europejskiego i Komisji Europejskiej, a jego zadaniem jest przygotowanie propozycji nowych ram i struktur niezbędnych dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej i jej sprawnego funkcjonowania. Informacje o bieżących pracach Konwentu można znaleźć na stronie internetowej (<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN/>).

dokumentu, który nie będzie nazywany traktatem (nawet traktatem konstytucyjnym), lecz Konstytucją². Proces kodyfikacji nie będzie jednak całkowicie obojętny dla treści kodyfikowanych zasad, należy bowiem oczekiwać ich modyfikacji w trakcie precyzowywania ostatecznego tekstu.

W niniejszym artykule analizuję kwestie instytucjonalizacji zarządzania gospodarką UE (w dotychczasowej formie lub zgodnie z propozycjami Grupy Roboczej Nr 6 zajmującej się w ramach Europejskiego Konwentu Konstytucyjnego „Zarządzaniem gospodarką” – Economic Governance) przez pryzmat trzech typów mechanizmów instytucjonalnych: polityki reguł, polityki praw socjalnych i mechanizmów koordynacyjnych. W pierwszej części artykułu przeprowadzę, z konieczności skrótowo, analizę teoretyczną tych mechanizmów, w drugiej części natomiast dokonam analizy istniejących i proponowanych rozwiązań w perspektywie wcześniejszych rozważań teoretycznych.

Część I

Ekonomiczne znaczenie Konstytucji

Konstytucja (lub jej praktyczny ekwiwalent) tworzy reguły gry, w których toczy się życie demokratycznego społeczeństwa, wytycza ramy funkcjonowania państwa. Jest oczywiste, że Konstytucja oddziałuje na życie gospodarcze poprzez takie uporządkowanie instytucji i zasad życia politycznego, które sprawia, że wzajemne oddziaływanie polityki i gospodarki staje się oddziaływaniem pobudzającym rozwój, a nie źródłem chaosu i destrukcyjnych konfliktów.

Współcześnie wiedza o mechanizmach gospodarczego oddziaływania konstytucji wykracza oczywiście poza to wstępne ogólne sformułowanie. Badania z zakresu ekonomii instytucjonalnej pozwalają zidentyfikować szereg

² Joseph H.H. Weiler zwraca uwagę na zasadnicze znaczenie uzgodnionego sposobu modyfikacji dokumentu prawnego będącego przyszłą ustawą zasadniczą UE dla jej konstytucyjnego lub jedynie traktatowego charakteru. Otóż, zdaniem Weilera, jeśli Konstytucja UE będzie konstytucją jedynie, jeżeli dopuszczona zostanie możliwość jej modyfikacji większością głosów, gdyż „Zazwyczaj w demokracji wymagana jest demokratyczna dyscyplina, czyli akceptacja władzy większości nad mniejszością w obrębie wspólnoty politycznej, która postrzega się jako jednolita wspólnota. Domaganie się posłuszeństwa przez większość nad mniejszością, która nie należy do jednolitego ludu jest

mechanizmów, poprzez które konstytucja może wspierać (lub osłabiać) rozwój gospodarczy i wzrost społecznego dobrobytu.

Polityka reguł

Pierwszym mechanizmem gospodarczego oddziaływania konstytucji jest oddziaływanie na długookresowe wyniki gospodarcze poprzez zapisane w tym akcie podstawowe reguły „gry gospodarczej”. Mianem reguł określamy tutaj stabilne wzorce działania, które zasadniczo różnią się od polityki dyskrecjonalnej, tworzonej ad hoc pod wpływem bieżącej presji politycznej. Oczywiście ważna jest przede wszystkim treść ustanowionych reguł, lecz nie bez znaczenia dla rozwoju gospodarczego jest również stabilność reguły gospodarowania, a zagwarantowanie owej stabilności może być uznane za sprawę ważniejszą niż dążenie do trafności bieżących decyzji politycznych³. Politykę reguł można także przeciwstawiać polityce redystrybucyjnej, która poprzez transfery i subsydia zmienia relacje pomiędzy wynikami przedsiębiorstw i dochodami jednostek. Pamiętając o tym, że jeszcze w XIX wieku transfery i subsydia praktycznie nie istniały, że około 1960 roku wynosiły średnio 8% PKB, a na początku lat 1990-tych sięgały już około 23% PKB⁴, polityka reguł wydaje się zwrócona przeciwko ekspansji redystrybucji, która ukierunkowuje energię społeczną na *walkę o rentę*, czyli uzyskiwanie korzyści prywatnych kosztem publicznego budżetu.

Ekonomiczne implikacje praw socjalnych

Drugim mechanizmem ekonomicznego oddziaływania konstytucji są konsekwencje ekspansji praw socjalnych. Prawa socjalne zostały włączone do porządku konstytucyjnego w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej w

zazwyczaj określane mianem zniewolenia” [J.H.H. Weiler, A Constitution for Europe? Some Hard Choices, w *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, nr 4, s. 568]

³ Politykę reguł można przeciwstawić polityce wyborów (bezpośrednich decyzji politycznych). Czynią tak na przykład Torsten Persson i Guido Tabellini w pracy „Political Economics”, The MIT Press, 2002. Nie wszyscy jednak zgadzają się z twierdzeniem o wyższości polityki reguł nad polityką wyborów. W szczególności Jean-Paul Fitoussi w książce, *La Règle et le choix, de la souveraineté économique en Europe*, Le Seuil, 2002, argumentuje, że polityka reguł wprowadza nadmierne usztywnienia do polityki gospodarczej i uniemożliwia szybką reakcję na nowe problemy. Polityk reguł rodzi także problemy w kwestii odpowiedzialności politycznej rządów. Zob. także Jean-Paul Fitoussi, L'Europe, lieu vide de la souveraineté, w *Le Monde*, 15 października 2002 roku.

⁴ Zob. Tanzi Vito, Hamid Davoodi, (1997), *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF WP/97/139.

drugiej połowie XX wieku. Współcześnie wykraczają one poza prawa do korzystania z usług publicznych dostarczanych na koszt państwa, takich jak prawo do bezpłatnego publicznego szkolnictwa, opieki zdrowotnej, zasiłków dla bezrobotnych i inwalidów. Dotyczą one coraz to nowych obszarów takich jak ochrona przed zanieczyszczonym środowiskiem czy też ochrona przed dyskryminacją w miejscu pracy⁵. Działalność ustawodawcza parlamentów, a także inicjatywy własne sądów w rozszerzający sposób interpretujące i egzekwujące konstytucyjne normy prawne tworzą lub rozszerzają uprawnienia i w konsekwencji wymuszają aktywne działania państwa, tworzenie i wdrażanie programów publicznych oraz ponoszenie publicznych wydatków. I tak na przykład dla efektywnej realizacji wielu praw należących do zbioru praw człowieka nie wystarczy istnienie odpowiednich ustaw i sądów kompetentnych do orzekania w tych sprawach. Niezbędne staje się powołanie agencji, która aktywnie będzie nadzorować przestrzeganie praw człowieka i występować w imieniu poszkodowanych. Podobne konsekwencje może rodzić także wdrażanie ustaw antydyskryminacyjnych. Ekspansja ustawodawstwa socjalnego (w tym antydyskryminacyjnego) powoduje poważne problemy międzynarodowe, gdy przywileje socjalne w danym kraju różnią się od unormowań obowiązujących w krajach ościennych (zmiany w ustawodawstwie socjalnym danego kraju mogą powodować zmniejszenie jego międzynarodowej konkurencyjności). Dlatego też coraz częściej w obrębie ugrupowań regionalnych, takich jak UE czy NAFTA dyskutuje się potrzebę koordynacji ustawodawstw socjalnych.

⁵ Analizie skutków praw i regulacji społecznych, a w szczególności ekspansji praw socjalnych i jurysdykacji życia społecznego jest poświęcona książka pod redakcją Pietro S. Nivoli, *Comparative Disadvantages?: Social Regulations and the Global Economy* (1997), Brookings Press.

Instytucjonalne mechanizmy koordynacji

Trzecim mechanizmem jest tworzenie instytucji służących koordynacji oczekiwań, działań i regulacji pomiędzy wieloma podmiotami. Rozróżnienie pomiędzy koordynacją oczekiwań, działań i regulacji jest rozróżnieniem pomiędzy różnymi obszarami koordynacji: mentalnym, behawioralnym i prawnym. Jest także rozróżnieniem ze względu na stopień formalizacji mechanizmów koordynacji. Często dla koordynacji oczekiwań wystarcza wspólnota wartości i tradycji, czasem jednak, jak w przypadku koordynacji oczekiwań inflacyjnych, konieczna wydaje się niezależność banku centralnego. Koordynacja działań może wymagać silnego przywództwa (osobowego lub instytucjonalnego), może jednak wymagać także formalizacji ról i zadań. Koordynacja regulacji jest uzgodnionym dostosowaniem formalnych reguł. Wprawdzie możliwa jest koordynacja spontaniczna – bez konkretnych wysiłków w celu jej tworzenia, bez określania wyraźnych zasad i bez wskazywania jednostek koordynujących. Często jednak koordynacja nie zdarza się spontanicznie, grupy nie osiągają więc potencjalnych korzyści wynikających z możliwej współpracy. Problem koordynacji w stosunkach międzynarodowych można zilustrować na przykładach dwóch typów gier analizowanych w niekooperacyjnej teorii gier: dylematu więźnia i „walki płci”. Macierz I pokazuje strategie dwóch aktorów i „wypłaty” (pierwsza cyfra jest wypłatą dla aktora przedstawionego w wierszach) w sytuacjach powstałych w wyniku interakcji strategii równocześnie przyjętych przez obu aktorów. Dylemat analizowany w tej grze rodzi się stąd, że dla każdego z aktorów indywidualnie najlepszą strategią jest brak kooperacji, podczas gdy zbiorowo największą korzyść odniosą oni dzięki kooperacji. Ponieważ jednak na każdego z nich oddziałuje bodziec do odniesienia korzyści przez odmowę kooperacji, podczas gdy druga strona przyjmuje strategię kooperacji, doprowadzenie do sytuacji zbiorowej korzyści nie jest możliwe bez koordynacji strategii obu aktorów. Koordynacja działań jest sposobem na przewycięzenie dylematu więźnia.

Macierz I

Macierz I

Koordinacja w sytuacji konfliktu
dystrybucyjnego w sytuacji
"Dylematu więźnia"

		<i>Rząd kraju B</i>	
		<i>Kooperacja</i>	<i>Brak kooperacji</i>
<i>Rząd kraju A</i>	<i>Kooperacja</i>	<u>2,2</u>	-1, 3
	<i>Brak kooperacji</i>	3, -1	<u>0,0</u>

Koordinacja wydaje się znacznie łatwiejsza, gdy sytuacja stron kooperacji jest sytuacją analizowaną w grze zwanej „Walką płci”. Idea, którą ta gra ilustruje jest następująca: istnieją dwie sytuacje korzystne dla obu stron, chociaż rozkład korzyści nie jest równomierny. Istnieje jednak również ryzyko, że obie strony, dążąc do osiągnięcia lepszego z dwóch dobrych wyników, spowodują, że wynikiem gry będzie jeden z dwóch negatywnych rezultatów. Koordinacja jest więc możliwa w kierunku dwóch korzystnych sytuacji, a konflikt sprowadza się do konfliktu o „podział korzyści”. Sytuację tę można zilustrować przy pomocy następującego przykładu. Pewien mężczyzna i pewna kobieta chcą spędzić ze sobą wieczór, lecz mężczyzna pragnie, aby zdarzyło się to przy okazji oglądania walki bokserskiej, a kobieta pragnie spotkać się w czasie oglądania pokazu baletowego. Oboje cenią możliwość spotkania wyżej niż

oglądanie swoich ulubionych widowisk w samotności. Podstawowy problem koordynacji polega na doprowadzeniu do spotkania, wtórny, lecz ważny jest również względny rozkład korzyści, a więc to czy spotkanie ma mieć miejsce przy okazji widowiska preferowanego przez kobietę czy przez mężczyznę.

Macierz II

Koordynacja w sytuacji "ubezpieczeniowej" na przykładzie "Walki płci"

		<i>Kobieta</i>	
		<i>Walka bokserska</i>	<i>Balet</i>
<i>Mężczyzna</i>	<i>Walka bokserska</i>	<u>2,1</u>	0, 0
	<i>Balet</i>	0,0	<u>2,1</u>

Oba typy gier ilustrują⁶ twierdzenie, że koordynacja oczekiwań, działań i regulacji nie jest najczęściej czymś spontanicznym, gdyż wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów wzmacniających wiarygodność zobowiązań stron, które mogą uzyskać korzyści z koordynacji. W dalszej części pracy pokażemy jak (i jakie) Unia Europejska w przygotowywanej konstytucji tworzy mechanizmy instytucjonalne dla koordynacji działań pomiędzy państwami członkowskimi oraz podmiotami gospodarczymi wspólnego rynku.

Część II

Architektura instytucjonalna i mechanizmy zarządzania gospodarką europejską⁷

Polityka reguł: Pakt na Rzecz Stabilizacji i Rozwoju (Stability and Growth Pact)
Jak wskazaliśmy wcześniej polityka reguł oznacza przyjęcie pewnych wskazań co do granic dopuszczalnych zachowań oraz ustalenie sankcji za przekroczenie przyjętych ustaleń. Podstawowe zasady polityk budżetowych określa „Pakt na Rzecz Stabilizacji i Rozwoju”, oparty o artykuły 104 i 99 Traktatu o Unii Europejskiej i późniejszą rezolucję Rady Europejskiej z 13 grudnia 1997 oraz Regulację Rady Europejskiej nr 1466/97. Podstawową zasadą paktu jest to, iż deficyt budżetowy kraju członkowskiego UE nie może przekraczać 3% PKB, w przeciwnym razie Komisja Europejska ma obowiązek przedstawić Radzie Europejskiej rekomendację o rozpoczęciu postępowania w ramach tzw. procedur dotyczących nadmiernego deficytu budżetowego, mogących zakończyć się nałożeniem kar na kraj przekraczający tę normę.

Ideą przyświecającą wprowadzeniu reguł zapisanych w Pakcie było zmniejszenie konfliktów mogących się pojawić, gdyby jakiś kraj destabilizował sytuację makroekonomiczną całej UE poprzez tolerowanie wysokiego poziomu deficytu. Przyjęto jednolity dla wszystkich zespół reguł, choć oczywiste jest, że problemy gospodarcze krajów UE różnią się i że poszczególne państwa cechuje różny stopień tolerancji dla deficytów. W dyskusji towarzyszącej pracom Konwentu, pomimo niepoważnej wypowiedzi Romano Prodiego, iż „Pakt jest głupi” nie jest kwestionowana sama idea Paktu i reguł, podważa się natomiast trafność samych reguł. I tak na przykład Daniel Cohen⁸ uważa, że Pakt nie pomaga w wykorzystywaniu mechanizmów automatycznego równoważenia koniunktury, gdyż deficyt równy 3% PKB w najgorszym

⁶ Nie wyczerpują jednak wszystkich możliwych problemów. Pełniejszy przegląd typów gier koordynacyjnych i problemów związanych z koordynacją można znaleźć w pracy: Eric Rasmusen, *Games and Information*, Blackwell, 2001, s. 29 i dalej.

⁷ Analizowane poniżej zapisy traktatowe i mechanizmy instytucjonalne odnoszą się do stanu na koniec 2002 roku oraz do propozycji formułowanych przed tą datą przez Working Group 6 zajmującą się reformami „*Economic governance*”.

⁸ Daniel Cohen, *Le Pact de Stabilité est-il stupide?* w *Le Monde*, 14 listopada 2002 roku.

momencie koniunktury jest równoważny strukturalnej równowadze budżetowej. Zdaniem Cohena, reguła deficytu na poziomie 3% nie pozwala państwu efektywnie stymulować gospodarki, co w pewnych okoliczności wywołuje gorsze skutki, niż zwiększenie deficytu. Uwagę Romana Prodiego można więc potraktować jako zachętę do zmiany sztywnych reguł oraz do aktywniejszego posługiwania się wydatkami publicznymi w celu pobudzenia koniunktury.

Oczywiście niekiedy atakuje się już samo tworzenie i wdrażanie reguł, gdyż wydają się one nadmiernie ograniczać pole możliwych działań (innymi słowy utrudniają one posługiwanie się *władzą sądenia*, czyli decydowania w poszczególnych przypadkach na podstawie posiadanej konkretnej wiedzy). Takie stanowisko nie jest jednak poważnie brane pod uwagę. Reguły służą bowiem, na co wskazywaliśmy wyżej, przede wszystkim koordynacji oczekiwań i działań w grupie. Pomimo tego, że mogą one być lokalnie (czyli z punktu widzenia danego kraju) dysfunkcjonalne, przynoszą korzyści dla funkcjonowania całej grupy. Jest więc mało prawdopodobne, aby Konwencja podważyła wagę Paktu, do jego treści mogą jednakże zostać wprowadzone pewne modyfikacje.

Konstytucyjne gwarancje dla praw socjalnych: czy Konstytucja ustanowi „Europejskie Państwo Socjalne”

Czasami powiada się, że celem Unii Europejskiej⁹ jest nie tylko budowanie wspólnego rynku, ale także realizowanie szerszych europejskich aspiracji¹⁰: od gwarantowania praw obywatelskich do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i obronnej. Zasięg tych aspiracji jest przedmiotem gorących politycznych sporów pomiędzy środowiskami dążącymi do pogłębienia integracji oraz środowiskami eurosceptyków. Z perspektywy identyfikacji mechanizmów zarządzania gospodarką europejską interesuje nas jedynie wycinek tej debaty, a w szczególności spory wokół zapisania praw socjalnych w Konstytucji UE.

⁹ Ściśle rzecz biorąc Wspólnoty Europejskiej.

¹⁰ G. Amato, Konstytucyjna przyszłość Europy, w *Rzeczpospolita*, 18 listopada 2002 roku.

Spory wokół zakresu unijnych kompetencji pokazują, że Europejskie Państwo Socjalne jest projektem politycznym europejskiej socjaldemokracji, nie zaś rzeczywistością państw członkowskich. Państwa te reprezentują bowiem tak odmienne modele państwa dobrobytu jak model konserwatywny (np. Niemcy), model socjaldemokratyczny (np. Szwecja), model liberalny (np. Wielka Brytania) oraz model śródziemnomorski (np. Hiszpania). Jeśli ponadto uwzględnimy, że największą grupę przyszłych państw członkowskich reprezentują kraje postkomunistyczne z ich hybrydalnymi rozwiązaniami w zakresie polityk socjalnych, to istnienie Europejskiego Państwa Socjalnego może być tylko stwierdzone przez konfrontację z odmiennością rozwiązań socjalnych Stanów Zjednoczonych¹¹.

Zapisy praw socjalnych w dokumentach konstytucyjnych UE nie mogą więc być prostym przeniesieniem rozwiązań narodowych, gdyż te różnią się między sobą, nie mogą być także odzwierciedleniem normatywnego konsensusu lub szerokiej zgody politycznej, gdyż takowa nie istnieje.

Wydawać by się mogło, że prawa socjalne gwarantowane w skali całej UE mogą być jedynie prawami minimalnymi, niezależnie od tego czy zapisane są wyłącznie w nieratyfikowanej jeszcze przez wszystkie państwa członkowskie Karcie Praw Podstawowych UE (the Charter of Fundamental Rights of the EU), czy włączone do Konstytucji UE poprzez włączenie Karty Praw Podstawowych, czy też przez wyliczenie tych praw w przyszłej Konstytucji UE.

Jednakże, jeśli prawa socjalne się pojawią, nawet w ogólnym i minimalnym sformułowaniu, wśród praw podstawowych gwarantowanych przez Konstytucję UE, to o dalszym ich praktycznym znaczeniu zadecyduje praktyka orzecznictwa sądowego, której kierunki są obecnie trudne do przewidzenia. Historia UE pokazuje jednak jak aktywność sądów¹² kreuje zmiany regulacyjne i instytucjonalne o na ogół pro-integracyjnym charakterze. I tak na przykład

¹¹ Warto zwrócić uwagę, że w europejskim modelu państwa liberalnego mieści się państwo służba medyczna (vide Wielka Brytania), podczas gdy w przypadku Stanów Zjednoczonych interwencja państwa ma jedynie charakter rezydualny.

¹² Opinia taka jest powszechna wśród badaczy zajmujących się dynamiką procesu integracji europejskiej. W najbardziej systematyczny sposób ją dokumentuje i teoretycznie uogólnia Alec Stone Sweet (zob. min. Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein (red.) *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, 2001.

zapisana w Traktacie Rzymskim zasada równego traktowania (equal treatment) (art. 119) posłużyła do decyzji sądowych wprowadzających zmiany administracyjne ułatwiające obywatelom krajów członkowskich UE osiedlanie się w innych krajach członkowskich i przenoszenie pomiędzy nimi nabytych świadczeń socjalnych¹³.

Proces kreowania integracji poprzez praktykę sądową nie jest jednak jedynie pochodną składu sędziowskiego i jego skłonności do podejmowania aktywnej roli¹⁴ w kształtowaniu polityk. Interpretacje sądowe są bowiem niezbędnym składnikiem doprecyzowywania wielu reguł, które mają ogólny charakter i które muszą zyskać operacyjne znaczenie, aby mogły być wdrażanymi. Najlepszym przykładem na istnienie „funkcjonalnej potrzeby” doprecyzowania zapisów Traktatu Rzymskiego jest kwestia harmonizacji regulacji (norm i standardów technicznych), których zróżnicowanie może stanowić „techniczną barierę dla handlu”. Podstawa dla działań harmonizacyjnych została ustanowiona w artykule numer 100 Traktatu Rzymskiego, który stanowił, że „Rada Europejska może, działając jednomyślnie, na wniosek Komisji, wydawać dyrektywy służące harmonizacji prawa, regulacji i działań administracyjnych w krajach członkowskich o ile bezpośrednio dotyczą one tworzenia lub funkcjonowania wspólnego rynku”.

Podstawy prawne dla harmonizacji istniały więc od początku istnienia UE, lecz dążenie Komisji Europejskiej do *harmonizacji całkowitej*, czyli tworzenia szczegółowych i wyczerpujących reguł, które powinny być przyjęte i stosowane we wszystkich krajach członkowskich, czyniło proces harmonizacji procesem powolnym, narażonym ponadto na weto krajów członkowskich, których przedstawiciele zatwierdzali regulacje w Radzie Europejskiej. Dopiero orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w 1979 w sprawie *Cassis de Dijon* odblokowało proces harmonizacji dopuszczając zasadę *wzajemnego uznawania norm* (mutual recognition), jako sposób tworzenia jednolitego rynku.

¹³ Umożliwia ona na przykład osiedlanie się na południu Hiszpanii niemieckich emerytów, którzy tam zamieszkują na stałe i pobierają emerytury.

¹⁴ Choć wpływu czynników osobowościowych i skłonności do bycia protagonistami integracji nie da się całkowicie wykluczyć.

Na tej podstawie można przypuszczać, że faktyczne, ekonomiczne i społeczne skutki, Rozdziału IV Karty Praw Podstawowych UE – rozdziału zawierającego Zasady solidarności zyskają praktyczne znaczenie (o ile stałyby się elementem przyszłej Konstytucji Europy) dopiero poprzez orzecznictwo sądów. I tak artykuł 27 ustanawiający „Prawa pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie” może być interpretowany jako zalecenie ustanowienie formalnego dostępu pracowników do informacji o wynikach i planach przedsiębiorstwa w postaci na przykład rad pracowniczych, a nie tylko jako wskazówkę co do stylu zarządzania. Artykuł 29 ustanawia natomiast prawo usług pośrednictwa pracy (placement services), które może być interpretowane jako zalecenie rozbudowy państwowych biur pracy i ograniczania roli rynkowego pośrednictwa pracy.

Przykład artykułów art. 27 i 29 Karty Praw Podstawowych pokazuje, że gwarantowane nimi prawa, choć trudne do przełożenia na konkretne rozwiązania instytucjonalne i konkretne polityki, mogą stać się podstawą do budowy Europejskiego Państwa Socjalnego w kształcie preferowanym przez europejską socjaldemokrację oraz mogą determinować wybór instytucji obsługujących rynek pracy.

Mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej w UE

W tabeli poniżej przedstawione są istniejące formy koordynacji różnych komponentów europejskiej polityki gospodarczej. Ich analizę ograniczę jedynie do tych obszarów, które są przedmiotem kontrowersji w pracach Europejskiego Konwentu Konstytucyjnego.

I tak, na tle niskiego tempa wzrostu gospodarek europejskich, w dyskusjach Konwentu Konstytucyjnego pojawia się sugestia rozszerzenia zadań Europejskiego Banku Centralnego (instytucji prowadzącej wspólną politykę monetarną krajów Europejskiej Unii Walutowej) o odpowiedzialność za stan koniunktury, a nie jedynie za stabilność cen (obecnie art. 105 w regulacji ustanawiającej EBC stanowi, że „Nadrzędnym celem EBC powinno być utrzymanie stabilności cenowej” a pozostałe cele polityki gospodarcze powinny być wspierane przez EBC o tyle o ile nie powoduje to zagrożenia

stabilności cenowej. Ewentualne rozszerzenie mandatu EBC może sprawić, że instytucji tej trudno będzie działać zgodnie z jednoznacznymi regułami (jak na przykład bezpośredni cel inflacyjny), lecz zyska dzięki temu możliwość podejmowania decyzji w oparciu o własne przekonanie (policy judgements). W debacie konstytucyjnej nie jest jednak kwestionowana sama zasada, wedle której istnieje jedna instytucja odpowiadająca za politykę monetarną.

Znacznie bardziej radykalne propozycje dotyczą, dotychczas koordynowanej w sposób luźny, polityki kształtowania przychodów i wydatków budżetowych, a w szczególności polityki podatkowej. Niektóre kraje UE (głównie Francja i Niemcy) odczuwają skutki obecnej konkurencji podatkowej (jeśli nie bezpośrednio poprzez obniżkę wpływów, to poprzez pośrednią presję w kierunku obniżki wysokości stóp podatkowych), obawiają się jej dalszej intensyfikacji w formie swoistego pędu w dół („race to the bottom”) i proponują koordynację polityki podatków dochodowych od przedsiębiorstw (CIT – Corporate Income Tax) oraz koordynację podatków pośrednich (głównie VAT – Value Added Tax). Warto zauważyć koordynacja oznacza w tym przypadku działanie w celu ujednolicenia i ustanowienia minimalnego poziomu stopy podatku dochodowego (CIT) i podatku od wartości dodanej (VAT) w celu uniemożliwienia małym krajom, takim jak Irlandia czy Luksemburg (a w przyszłości np. Estonia czy Słowenia) obniżanie podatku CIT w celu przyciągnięcia przedsiębiorstw funkcjonujących dotychczas w innych krajach. Istnieją także propozycje wykraczające poza harmonizację wyposażenia UE w kompetencje do prowadzenia wspólnej polityki podatkowej (w zakresie CIT i VAT). Są one stosunkowo mało realistyczne i najprawdopodobniej w przyszłej Konstytucji UE znajdzie się jedynie zapis o koordynacji polityki podatkowej i stanie się on prawdopodobnie punktem wyjścia do politycznych sporów o zakres tejże koordynacji.

O ile polityka monetarna (ze względu na jednostronność celu przed nią stawianego), jak i polityka podatkowa (ze względu na ewentualność „pędu w dół” - „race to the bottom”) stanowią pola sporów o konkretny kształt koordynacji, to sporów takich nie budzi polityka rynku pracy (w szczególności zaś polityka zatrudnienia), która pozostanie polem luźnej współpracy w

ramach, opierającego się na art. 128 Traktatu o Unii Europejskiej, tzw. Procesu Luksemburskiego¹⁵. W praktyce tzw. Proces Luksemburski jest przykładem „koordynacji według metody otwartej”¹⁶, „miękkiej metody zarządzania” polegającej na stymulowaniu transferu informacji, upowszechnianiu najlepszych wzorów i wzajemnego uczenia się.

Wydaje się, że taki „otwarty i procesualny” charakter koordynacji polityki zatrudnieniowych pozostaje główną metodą prowadzenia europejskiej polityki zatrudnienia. Dla zarządzania gospodarką UE ważniejsze, niż sama polityka zatrudnienia, wydają się zmiany regulacyjne wprowadzane przez inicjatywy legislacyjne Komisji Europejskiej. Przykładem kształtowania polityki zatrudnienia przez unijne regulacje jest propozycja dyrektywy dotyczącej warunków zatrudnienia pracowników pracujących „na godziny” (temporary workers), zgodnie z którą warunki płacowe i warunki pracy pracowników „na godziny” miałyby być równe warunków pracowników zatrudnionych na stałe. Regulacja ta, podobnie jak niektóre z praw socjalnych, może być uznana za regulację wyznaczającą dozwolone wybory w obrębie wężej definiowanych polityk zatrudnienia, może więc być traktowana jako decyzja wiążąca.

¹⁵ Nazwa „Proces Luksemburski” pochodzi od spotkania przedstawicieli rządów krajów członkowskich w Luksemburgu w listopadzie 1997 poświęconego problemom zatrudnienia i nazywanego nieco solennie „Jobs Summit”.

¹⁶ Opis metody i problemów związanych z jej stosowaniem znaleźć można w pracy Dermot Hodson, Imelda Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft-Economic Policy Coordination*, w *Journal of Common Market Studies*, 2/2001.

Tabela

Formy koordynacji polityki gospodarczej w krajach członkowskich Europejskiej Unii Walutowej

	Rodzaj polityki gospodarczej	Forma koordynacji	Tryb koordynacji	Główni aktorzy
Wspólna polityka	Polityka monetarna	Wspólna polityka (obszar euro)	Istnienie wspólnej instytucji	Europejski Bank Centralny (EBC)
	Polityka kursu walutowego	Wspólna polityka (obszar euro)	Koordynacja w Radzie Europejskiej (RE)	RE, EBC, Eurogrupa, Komisja Europejska (KE)
	Polityka konkurencji	Wspólna polityka	Wdrażanie przez KE	Kraje członkowskie, KE, RE
Ścisła koordynacja	Polityka budżetowa (równowaga budżetowa)	Reguły Traktatu Wspólnie uzgodnione cele i zasady Wymiana informacji Kontrola wzajemna (peer review)	Koordynacja w RE Wspólne fora	Kraje członkowskie, KE, RE, Eurogrupa
	Polityka strukturalna (Jednolity rynek)	Reguły Wspólne decyzje Dyrektywy RE Kontrola wzajemna	Koordynacja w RE	Kraje członkowskie, RE, KE

Luźna koordynacja	Policy-mix ¹⁷	Dialog Wymiana informacji	Wspólne fora	EBC KE RE Eurogrupa Partnerzy społeczni
	Polityka przychodów i wydatków budżetowych	Wspólnie uzgodnione cele	Wspólne fora	Partnerzy społeczni KE RE Eurogrupa
	Zmiany poziomu płac	Dialog Wymiana informacji	Wspólne fora	Partnerzy społeczni KE RE EBC
	Polityki rynku pracy (reformy strukturalne)	Wymiana informacji Dyskusja o najlepszych rozwiązaniach Wytyczne Kontrola wzajemna	Koordinacja w RE	Kraje członkowskie KE RE Partnerzy społeczni
	Polityka dotycząca rynku dóbr i rynku kapitałowego	Wymiana informacji Dyskusja o najlepszych rozwiązaniach Wytyczne Kontrola wzajemna	Koordinacja w RE	Kraje członkowskie KE RE
	Reprezentacja na zewnątrz i komunikowanie	Porozumienia o wspólnym rozumieniu danej kwestii	Wspólne fora	EBC Eurogrupa KE

Źródło: Komisja Europejska

¹⁷ Mianem policy-mix (termin ten powszechnie używany jest w polskim piśmiennictwie ekonomicznym z powodu braku zwięzłego)

Zakończenie

Niniejszy artykuł jest próbą pokazania, że instytucjonalizacja zarządzania gospodarką krajów członkowskich w przyszłej Konstytucji UE nie stworzy mechanizmów polityki gospodarczej, które kopiują tradycyjne metody prowadzenia polityki gospodarczej na poziomie państwa narodowych. Nacisk na politykę reguł, nacisk na tworzenie mechanizmów ścisłej i luźnej koordynacji poprzez „otwartą metodę koordynacji” oraz pośrednie oddziaływanie na decyzje w zakresie polityki gospodarczej ustanawianych praw socjalnych, przy braku znaczących własnych środków budżetowych, sprawia, że instytucjonalizacja zarządzania gospodarką krajów członkowskich jest instytucjonalizacją meta-zarządzania, czyli zarządzania poprzez ustanawianie reguł, którym zarządzanie ma podlegać.

Chociaż meta-zarządzanie rodzi wiele problemów, w tym problem nadmiernej sztywności i niskiej reaktywności oraz problem politycznej odpowiedzialności za decyzje podejmowane w ramach wyznaczonych reguł, to wydaje się, iż meta-zarządzanie może być sposobem na pogodzenie rozbieżnych gospodarczych interesów 15 (a w przyszłości prawdopodobnie 25) krajów członkowskich UE.