

***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań  
instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

Łukasz Szymczyk

Seminarium końcowe

13 marca 2008 r.

---

## **Cel opracowania:**

- *prezentacja zmian dotyczących zasad funkcjonowania i architektury instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej, które zostaną wprowadzone przez Traktat z Lizbony (Traktat reformujący) do obecnie obowiązujących traktatów.*
- *analiza implikacji tych zmian dla efektywności funkcjonowania strefy euro oraz dla państw członkowskich UE pozostających poza strefą.*

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### **Plan prezentacji:**

- ☞ geneza i ramy formalno-proceduralne Traktatu z Lizbony (TL), ze szczególnym uwzględnieniem roli Traktatu Konstytucyjnego (TK);
- ☞ przegląd najważniejszych zmian instytucjonalnych wprowadzonych przez Traktat z Lizbony ze szczególnym uwzględnieniem procedury głosowania większościowego w Radzie UE;
- ☞ analiza zmian wprowadzonych przez TL do architektury instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej.

## ***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

### **Geneza i ramy formalno-proceduralne Traktatu z Lizbony**

1. **Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany 29.10.2004 r. w Rzymie jako punkt odniesienia dla Traktatu z Lizbony:**
  - wynik toczącej się w latach 2002-2004 debaty nad przyszłością Unii Europejskiej, prowadzonej w ramach Konwentu Europejskiego
  - Intencje: uproszczenie oraz usprawnienie działania UE po rozszerzeniu 1 maja 2004 r., i przed przyjęciem kolejnych państw w następnych latach; uproszczenie przepisów prawnych i zbliżenie Unii do obywateli.
  - Traktat skonstruowany został jako tekst jednolity, który miał zastąpić obowiązujące obecnie traktaty. Do Traktatu włączono przyjętą w 2000 r. Kartę Praw Podstawowych, która nie będąc dotychczas częścią wcześniejszych traktatów, nie miała mocy prawnej.
  - Traktat Konstytucyjny składa się z preambuły i 448 artykułów, podzielonych na cztery części.
  - Dla wejścia TK w życie niezbędna była jego ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie. Procedury ratyfikacyjne zakończyło z powodzeniem 18 z 27 państw członkowskich. Traktat został odrzucony w referendum we Francji i Holandii. Procedurę ratyfikacyjną wstrzymano w Czechach, Danii, Irlandii, Polsce, Portugalii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

## ***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

### **2. Traktat z Lizbony podpisany 13.12.2007 r. w Lizbonie:**

- ☞ Rada Europejska obradująca w Brukseli w dniach 21-23 czerwca 2007 r. określiła niezwykle precyzyjnie mandat konferencji międzyrządowej (IGC), przesadzający o zawartości Traktatu jeszcze przed rozpoczęciem IGC. W mandacie wyraźnie zaznaczono, że będzie on stanowił jedyną podstawę i ramy dla prac konferencji międzyrządowej. W mandacie udało się doprowadzić do – po pierwsze – przesądzenia wszystkich zasadniczych kwestii związanych z reformą oraz – po drugie – do transformacji przyjętych kompromisów w język traktatowy.
- ☞ IGC miała charakter techniczny, stosunkowo krótka: obradowała w dniach 23 lipca – 19 października 2007 r.
- ☞ TL klasycznym traktatem rewizyjnym - do obowiązujących traktatów, które pozostają w mocy, TL wprowadza zmiany w zdecydowanej większości opierające się na postanowieniach Traktatu Konstytucyjnego.

## ***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

- ☞ TL zawiera dwa zasadnicze artykuły zmieniające odpowiednio Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). TUE zachowa swoją obecną nazwę, natomiast TWE będzie nosił tytuł Traktat o funkcjonowaniu Unii (TFUE).
- ☞ TUE i Traktat o funkcjonowaniu UE nie będą miały charakteru konstytucyjnego a nazewnictwo stosowane w całym tekście traktatów będzie odzwierciedlać tę zmianę. „Dekonstytucjonalizacja” traktatów stanowiących podstawę przyszłej Unii nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast może mieć znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii, ułatwiając przebieg procesu ratyfikacyjnego.
- ☞ Traktat wejdzie w życie 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem uprzedniej ratyfikacji przez wszystkie 27 państw członkowskich UE. O sposobie ratyfikacji decydują poszczególne państwa członkowskie, zgodnie z ich wewnętrznymi uregulowaniami konstytucyjnymi

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### **Najważniejsze zmiany postanowień Traktatów o charakterze instytucjonalnym**

- ☞ ustanowienie nowych instytucji: stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Rady ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który obejmie jednocześnie stanowisko wiceprzewodniczącego Komisji ds. stosunków zewnętrznych (z pięcioletnim okresem kadencji) oraz stanie na czele Rady ds. Zagranicznych;
- ☞ zmniejszenie liczebności Komisji Europejskiej do 18 Komisarzy począwszy od roku 2014;
- ☞ Wprowadzenie od 2014 r. podczas głosowania w Radzie UE tzw. system podwójnej większości (55% państw członkowskich reprezentujących przynajmniej 65% populacji UE). W okresie 1 listopada 2014 r. - 31 marca 2017 r., możliwe zażądanie głosowania zgodnego z nicejską definicją większości kwalifikowanej.
- ☞ rozszerzenie zakresu decyzji podejmowanych na zasadzie głosowania kwalifikowaną większością głosów.

## ***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

- ☞ Inne zmiany dotyczą: roli parlamentów krajowych w nadzorowaniu przestrzegania zasady subsydiarności; wprowadzenia „klauzuli wyjścia”, umożliwiającej państwom członkowskim wystąpienie z UE oraz odniesienia do kryteriów kopenhaskich Rady Europejskiej dotyczących rozszerzenia UE.
- ☞ odwołanie w TL do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku - taka sama moc prawna jak Traktaty.



## **Analiza zmian wprowadzonych przez TL do architektury instytucjonalnej UGW:**

- ☞ Brak fundamentalnych zmian do postanowień obowiązujących Traktatów w kwestiach polityki gospodarczej i walutowej.
- ☞ Zmiany w zakresie funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej – podobnie jak szereg postanowień dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego – przeniesione do TL w niezmienionej formie z Traktatu Konstytucyjnego.

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### **Analiza zmian wprowadzonych przez TL do architektury instytucjonalnej UGW:**

- ☞ zmiany w procedurach decyzyjnych w obszarze koordynacji polityki fiskalnej i gospodarczej w ramach UE:
  - rozszerzenie zakresu głosowania większościowego w obszarze UGW;
  - rozszerzenie listy obszarów, w których państwa pozostające poza strefą euro nie mają prawa głosowania;
  - wzmocnienie roli Komisji Europejskiej w procedurze koordynacji polityk gospodarczych;
  - analiza głównych wariantów procedur decyzyjnych w obszarze UGW w zależności od podstawy prawnej procedury oraz państw uczestniczących w danej procedurze ze szczególnym wskazaniem na zmiany w stosunku do stanu obecnego.

## ***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

- ☞ rozszerzenie listy obszarów, w odniesieniu do których kompetencje decyzyjne przysługują wyłącznie członkom Rady ECOFIN pochodzącym z państw strefy euro:
  - możliwość przyjmowania w tym trybie dodatkowych instrumentów służących wzmocnieniu koordynacji polityki gospodarczej, a w szczególności polityki fiskalnej w odniesieniu do państw uczestniczących w strefie euro (np. przyjmowanie części Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczych (OWPG) skierowanych do strefy euro jako całości)
  - szereg decyzji w ramach procedury nadmiernego deficytu, w przypadku uruchomienia jej wobec państw uczestniczących w strefie euro (np. decyzja Rady o występowaniu nadmiernego deficytu, przyjmowanie przez Radę zaleceń mających na celu ograniczenie deficytu w określonym czasie, decyzja Rady o zakończeniu procedury).

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

☞ modyfikacja procedury przyjmowania państw członkowskich do strefy euro:

- Decyzja Rady o uchyleniu derogacji uzależniona od uzyskania stosownego zalecenia członków Rady pochodzących z państw unii walutowej.  
Przygotowanie zalecenia - w ciągu 6 miesięcy od momentu przedstawienia przez KE formalnej propozycji uchylenia derogacji.

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### instytucjonalizacja Eurogrupy;

- obecnie brak traktatowego umocowania prawnego
- prawne usankcjonowanie funkcjonowania Eurogrupy poprzez dołączenie do Traktatów specjalnego protokołu (Protokół ws. Eurogrupy).
- Prezydencja w Eurogrupie sprawowana przez stałego przewodniczącego przez okres dwóch i pół roku.
- Konieczność łącznej analizy postanowień dotyczących Eurogrupy z przepisami dotyczącymi koordynacji polityki gospodarczej.
- Stworzenie podstaw prawnych dla rozwoju ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej w ramach strefy euro.

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### usytuowanie instytucjonalne EBC i ESBC:

- EBC, który ma obecnie status organu wspólnotowego sui generis, otrzyma status prawny instytucji unijnej
- konieczność zachowania szczególnych właściwości instytucjonalnych EBC oraz Eurosystemu i ESBC. Zdaniem EBC, szczególne cechy, uwzględniające wszystkie aspekty niezależności, kompetencji nadzorczych EBC oraz jego osobowość prawną, są niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań przez Eurosystem.
- członkowie Zarządu EBC powoływani przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów. Obecnie: wymagane wspólne porozumienie rządów państw członkowskich

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### Eurosystem a ESBC

- Wprowadzenie do Traktatów terminu „Eurosystem” w odniesieniu do EBC oraz krajowych banków centralnych państw członkowskich, które przyjęły euro,
- „Europejski System Banków Centralnych”: EBC w połączeniu z krajowymi bankami centralnymi wszystkich państw członkowskich.

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### **Ponadto:**

- ☞ reprezentacja strefy euro na forum międzynarodowych instytucji finansowych
- ☞ modyfikacja procedury decyzyjnej dotyczącej możliwości powierzenia EBC realizacji zadań z zakresu nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi
- ☞ włączenie EBC w proces konsultacji przy stosowaniu uproszczonej procedury rewizji traktatów
- ☞ brak zmian w zakresie kryteriów konwergencji, nadzoru ostrożnościowego oraz polityki kursowej, poza zmianami technicznymi



## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### ☞ Zmiany o charakterze horyzontalnym i technicznym

#### **Nazwa „euro” w prawie pierwotnym UE:**

- w obecnie obowiązujących traktatach brak odniesienia do waluty euro jako wspólnej waluty Unii Europejskiej (z wyjątkiem dwóch Protokołów).
- na mocy TL w nowym artykule 2 TUE, dotyczącym celów Unii, znajdzie się ustęp, w którym stwierdza się, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”.
- zastąpienie wyrazu „ECU” wyrazem „euro”, co oznacza, że prawo pierwotne UE będzie zgodne z prawem wtórnym i praktyką

## ***Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro***

☞ Zmiany o charakterze horyzontalnym i technicznym

### **Uporządkowanie kwestii związanych z nazewnictwem w obszarze UGW:**

- zastąpienie sformułowania „Państwa Członkowskie nieobjęte derogacją” wyrażeniem „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro”;
- rezygnacja ze skrótu „EBC” poprzez zastąpienie go pełną nazwą „Europejski Bank Centralny”;
- doprecyzowanie nazwy „Statut ESBC” poprzez zastąpienie jej pełną nazwą „Statut ESBC i EBC”.
- uchylenie dwóch protokołów dotyczących UGW:
  - ✓ Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Instytutu Walutowego (1992);
  - ✓ Protokołu w sprawie przejścia do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej (1992).

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### **Wnioski:**

- brak fundamentalnych zmian wprowadzonych przez TL w obszarze UGW
- zachowanie w TL w obszarze UGW, z wyjątkiem kilku kwestii o charakterze technicznym, wszystkich rozwiązań przewidzianych w Traktacie Konstytucyjnym
- wzmocnienie w TL pozycji Eurogrupy w systemie instytucjonalnym UE oraz zwiększenie kompetencji decyzyjnych członków Rady pochodzących z państw unii walutowej,
- potencjalne usprawnienie mechanizmów decyzyjnych strefy euro.

## *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*

### **Wnioski:**

- niebezpieczeństwo intensyfikacji praktyki polegającej na uzgadnianiu wielu decyzji w obszarze polityk gospodarczych na forum Eurogrupy (czyli bez udziału państw pozostających poza strefą euro), a następnie formalnej ich akceptacji przez Radę Ecofin.
- w konsekwencji przesunięcie punktu ciężkości procesu decyzyjnego z Rady Ecofin na Eurogrupę i w następstwie ryzyko marginalizacji państw pozostających przez dłuższy okres poza unią walutową w procesie kształtowania polityki gospodarczej UE.
- zmodyfikowana procedura przyjmowania do strefy euro jako potencjalne utrudnienie sprawnego przystąpienia kolejnych państw do unii walutowej.

**Dziękuję za uwagę**

- *Wyniki pojedynczego projektu badawczego nie determinują wyników całego Raportu na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze mają charakter dokumentów wspierających.*
- *Przedstawione w Raporcie wyniki będą bowiem stanowiły podsumowanie ponad 30 projektów, realizowanych zarówno przez pracowników NBP, jak też ekspertów zewnętrznych.*