

Traktat Konstytucyjny a Unia Gospodarcza i Walutowa

Tomasz Ciszak

Przy okazji posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 18 czerwca 2004 r. odbyła się sesja Konferencji Międzyrządowej, podczas której szefowie państw lub rządów uzgodnili treść Traktatu Konstytucyjnego (TK). Podpisanie TK, które nastąpiło 29 października 2004 r. w Rzymie, umożliwiło rozpoczęcie procedury ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich. Przy założeniu pomyślnego przebiegu ratyfikacji we wszystkich krajach, TK wejdzie w życie z dniem 1 listopada 2006 r. Proces ratyfikacji może się jednak skomplikować, gdyż w niektórych państwach zapowiedziano przeprowadzenie referendum.

Głównym celem zmian, które zostaną wprowadzone Traktatem Konstytucyjnym, ma być przygotowanie UE do sprawnego funkcjonowania po jej rozszerzeniu o 10 nowych państw i w perspektywie przyjęcia kolejnych (Bułgaria, Rumunia, a w dalszej kolejności Chorwacja) oraz do sprostania wyzwaniom współczesnego świata (globalizacja, zagrożenie terroryzmem międzynarodowym i przestępczością zorganizowaną). Główne postanowienia TK wprowadzają dość istotne modyfikacje w systemie instytucjonalnym UE. Przewidują wprowadzenie zmian w składzie Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego oraz systemie głosowania w Radzie Ministrów. Przewidują ponadto m.in. uznanie Rady Europejskiej za instytucję UE oraz ustanowienie stałego przewodniczącego

go Rady Europejskiej, a także ministra spraw zagranicznych UE.

Postanowienia TK dotyczą także systemu instytucjonalnego Unii Gospodarczej i Walutowej oraz zasad koordynacji polityki gospodarczej, w tym także zasad prowadzenia polityki fiskalnej. Należy jednak zaznaczyć, że zmiany, które zostaną wprowadzone TK, nie mają fundamentalnego charakteru. Zasadnicza część postanowień dotyczących ustroju gospodarczego UE zostanie utrzymana. W niniejszym artykule przedstawiono jedynie najważniejsze zmiany dotyczące systemu instytucjonalnego UGW oraz koordynacji polityki gospodarczej. W pierwszej kolejności opisano zmiany odnoszące się do systemu jako całości, a następnie przedstawiono postanowienia TK, które mogą okazać się szczególnie istotne z punktu widzenia nowych państw członkowskich¹.

TK nie zmienił podstawowych zasad gospodarczych, którymi powinny kierować się państwa członkowskie i UE w prowadzeniu polityki gospodarczej. Warto jednak odnotować, że w przeciwieństwie

¹ Omawiane w niniejszym artykule postanowienia TK zawarte są w większości przypadków w Rozdziale II (Polityka gospodarcza i pieniężna) Tytułu III (Polityka i działania wewnętrzne) Części III (Polityka i funkcjonowanie Unii). W przygotowaniu artykułu posłużono się tekstem TK w wersji z dnia 6 sierpnia 2004 r. (dokument nr CIG 87/04), w którym zastosowano, zgodnie z ustaleniami Konferencji Międzyrządowej, ciągłą numerację artykułów TK (w odróżnieniu od projektu przedstawionego przez Konwent, gdzie zastosowano odrębną numerację artykułów dla poszczególnych części TK).

do obecnych przepisów traktatowych projekt TK w wersji przedstawionej przez Konwent² nie przewidywał utrzymania stabilności cen jako celu działań UE. Brak odniesienia do stabilności cen byłby nie-spójny z ogólnymi zasadami prowadzenia polityki gospodarczej w UE, do których przestrzegania zobowiązane są państwa członkowskie oraz UE na mocy innych postanowień TK (art. III-177). Postulat wprowadzenia stosownego odniesienia wysunął EBC w opinii przygotowanej w związku ze zwołaniem Konferencji Międzyrządowej³. W wyniku prac Konferencji Międzyrządowej ostatecznie do TK wprowadzono odniesienie do stabilności cen w artykule mówiącym o celach UE (art. I-3). Postanowienie takie oznacza, że utrzymanie stabilności cen jest zadaniem nie tylko EBC i narodowych banków centralnych, ale także innych podmiotów zaangażowanych w formułowanie i realizację polityki gospodarczej. Na marginesie warto odnotować, że na wczesnym etapie prac Konwentu zgłoszono postulat, aby podstawowym celem działania ESBC było nie tylko utrzymanie stabilnych cen, ale także wspieranie wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu zatrudnienia. Większość członków Konwentu nie poparła jednak tej propozycji i zarówno w projekcie TK, jak i w jego ostatecznej wersji podstawowy cel ESBC pozostał niezmienny w stosunku do obecnego Traktatu.

W odpowiedzi na postulat EBC do tekstu TK wprowadzono pojęcie „Eurosistem”. W obecnie obowiązującym Traktacie pojęcie to nie występuje. W związku z faktem, że nie wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w unii walutowej, dla odróżnienia całego ESBC od ESBC obejmującego EBC i banki centralne krajów, które przyjęły wspólną walutę, EBC od początku swego funkcjonowania posługiwał się pojęciem „Eurosistem”. Poprzez wprowadzenie stosownego uzupełnienia (art. I-30 ust. 1 oraz art. 1 Statutu ESBC/EBC) formalnie usankcjonowano obecną praktykę. Ogólnie, należy zauważyć, że Trak-

tat Konstytucyjny w odniesieniu do niezależności EBC i ESBC jako całości, jego kompetencji i zasadniczej struktury instytucjonalnej zachowuje w mocy dotychczasowe postanowienia⁴. Warto jednak zaznaczyć, że na mocy TK dojdzie do zmiany trybu wyboru członków Zarządu EBC (art. III-382). Projekt TK w wersji przedstawionej przez Konwent nie przewidywał zmian w tym zakresie. Na początku prac Konferencji Międzyrządowej zgłoszono jednak postulat zmiany trybu wyboru członków Zarządu EBC. Zgodnie z dokonaną zmianą członkowie Zarządu EBC będą wybierani przez Radę Europejską większością kwalifikowaną. W głosowaniu będą uczestniczyć wyłącznie przedstawiciele państw strefy euro. Obecnie wymagana jest wspólna zgoda szefów państw lub rządów (wymóg jednomyślności) uczestniczących w unii walutowej. Zmiana ta jest wyrazem dostosowania sposobu wyboru członków Zarządu EBC do procedur obsadzania innych wysokich stanowisk w UE (np. przewodniczącego Komisji Europejskiej czy przewodniczącego Rady Europejskiej). Procedury te również wymagają głosowania większością kwalifikowaną.

W trakcie prac Konferencji Międzyrządowej jedną z bardziej kontrowersyjnych kwestii z zakresu spraw gospodarczych było określenie unijnych zasad koordynacji polityki gospodarczej (art. I-12 i art. I-15). Projekt TK przedstawiony przez Konwent zawierał sprzeczne postanowienia. Z jednej strony stanowił, że koordynacja polityki gospodarczej dokonywana byłaby przez państwa członkowskie w ramach Unii, z drugiej przewidywał, iż kompetencje w zakresie koordynacji będzie miała UE. Dodatkowo propozycja Konwentu przewidywała możliwość przyjmowania przez UE (a więc nie tylko Radę Ecofin⁵, ale także np. Komisję Europejską) dodatkowych – w stosunku do Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej⁶ – instrumentów służących koordynacji. Tak sformułowana propozycja nie uzyskała akceptacji niektórych państw członkowskich (przede wszystkim Wielkiej Brytanii). Ostatecznie uzgodniono, że koordynacja będzie pozostawać w kompetencji państw członkowskich, a ewentualne dodatkowe

² Konwent ds. przyszłości UE rozpoczął prace w lutym 2002 r. Ostateczną wersję projektu TK, która stała się podstawą prac Konferencji Międzyrządowej, przedstawił w lipcu 2003 r. Ani Europejski Bank Centralny, ani narodowe banki centralne nie były uczestnikami prac Konwentu. Instytucje te nie brały także bezpośredniego udziału w pracach Konferencji Międzyrządowej. Informacje o Konwencie, przebiegu i wynikach jego prac można znaleźć na stronie: <http://european-convention.eu.int>

³ W swej opinii na temat projektu TK EBC uznał, że nie zachodzi potrzeba wprowadzenia zasadniczych zmian do ram instytucjonalno-prawnych UGW. EBC zaproponował m.in. następujące modyfikacje projektu TK:

- wprowadzenie odniesienia do stabilności cen w artykule mówiącym o celach UE,
- wprowadzenie do TK pojęcia „Eurosistem”, rozumianego jako system obejmujący EBC oraz narodowe banki centralne państw członkowskich, które przyjęły wspólną walutę euro,
- uznanie niezależności narodowych banków centralnych w artykule mówiącym o niezależności EBC.

Por. *Opinion of the European Central Bank of 19 september 2003 at the request of the Council of the European Union on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe (Con/2003/20)*.

⁴ Dotychczasowe postanowienia Statutu ESBC/EBC, z niewielkimi modyfikacjami o charakterze głównie redakcyjnym, zostaną utrzymane w mocy. Statut zostanie dołączony do TK w formie protokołu.

⁵ W skład Rady Ecofin wchodzi ministrowie finansów/gospodarki państw członkowskich.

⁶ OWPG są dokumentem, który określa główne kierunki polityki gospodarczej poszczególnych krajów członkowskich i Wspólnoty. Przyjmują one formę zaleceń dotyczących polityki makroekonomicznej i strukturalnej w średnim okresie (skierowanych do Wspólnoty jako całości oraz poszczególnych krajów członkowskich). OWPG przygotowywane są regularnie przez Komisję Europejską, a następnie formalnie przyjmowane przez Radę Ecofin. Każdego roku dokonywana jest aktualizacja dokumentu, co trzy lata zaś następuje kompleksowy przegląd realizacji wytycznych. W zależności od potrzeb formułowane są nowe zalecenia. Obecnie obowiązujące OWPG obejmują lata 2003–2005.

instrumenty będą przyjmowane przez Radę. Przyjęte rozwiązania są zbliżone do obecnie obowiązujących przepisów traktatowych w tym zakresie, choć warto zauważyć, że w TK nie sprecyzowano rodzaju i trybu przyjmowania ewentualnych dodatkowych instrumentów koordynacji. Ponadto należy odnotować, że TK umożliwi stosowanie szczególnych postanowień w odniesieniu do państw strefy euro (art. I-15).

Należy podkreślić, że w wyniku wejścia w życie TK nastąpi rozszerzenie listy obszarów, w odniesieniu do których kompetencje decyzyjne będą przysługiwać wyłącznie członkom Rady Ecofin pochodzącym z państw strefy euro (art. III-194 i art. III-197). Tekst TK w wersji przedstawionej przez Konwent przewidywał możliwość przyjmowania dodatkowych instrumentów (np. przyjmowanie części OWPG skierowanych do strefy euro jako całości) służących wzmocnieniu koordynacji polityki gospodarczej, a w szczególności polityki fiskalnej w odniesieniu do państw uczestniczących w strefie euro. Prawo podejmowania decyzji w tych sprawach miałoby członkowie Rady pochodzący z państw unii walutowej⁷. W trakcie Konferencji Międzyrządowej państwa strefy euro podjęły starania, zakończone sukcesem, o rozszerzenie zakresu spraw, w odniesieniu do których decyzje będą mogli podejmować wyłącznie członkowie Rady pochodzący z państw unii walutowej. Przykładowo, TK przewiduje, że w tym trybie podejmowanych będzie wiele decyzji w ramach procedury nadmiernego deficytu, w przypadku uruchomienia jej wobec państw uczestniczących w unii walutowej (np. decyzja Rady o istnieniu nadmiernego deficytu, przyjmowanie przez Radę zaleceń mających na celu ograniczenie deficytu w określonym czasie, decyzja Rady o zakończeniu procedury).

Wspominając o kompetencjach ministrów państw strefy euro, należy odnotować formalne uznanie Eurogrupy. Poprzez dołączenie do TK specjalnego protokołu nastąpi prawne usankcjonowanie tego nieformalnego forum. Eurogrupa nie miała do tej

pory traktatowego umocowania prawnego. Została powołana na podstawie postanowień Rady Europejskiej w Luksemburgu z grudnia 1997 r. i stanowiła forum dyskusyjne ministrów finansów państw uczestniczących w unii walutowej. Protokół dołączony do projektu TK przewiduje, że w posiedzeniach Eurogrupy, poza ministrami z państw strefy euro, będzie także uczestniczył przedstawiciel Komisji Europejskiej. W uzasadnionych przypadkach do udziału w posiedzeniach zapraszany będzie przedstawiciel EBC. Protokół stanowi, że przewodnictwo w Eurogrupie sprawować będzie stały przewodniczący przez dwa i pół roku. Może zatem wzrosnąć znaczenie przewodniczącego Eurogrupy w porównaniu z przewodniczącym Rady Ecofin i tym samym rola tego organu w systemie instytucjonalnym UE. Postanowienia dotyczące Eurogrupy należy interpretować wraz z wyżej omówionymi przepisami dotyczącymi kompetencji decyzyjnych ministrów państw, które przyjęły wspólną walutę. Łącznie postanowienia te tworzą podstawę prawną do zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej w ramach strefy euro.

Ze względu na fakt, że Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW) składa się z prawa wtórnego (rozporządzeń Rady), a mandat Konwentu dotyczył prawa pierwotnego (traktatów), PSW nie był przedmiotem jego prac. Jednak kontrowersje związane z funkcjonowaniem Paktu Stabilności i Wzrostu miały pewien wpływ na prace Konferencji Międzyrządowej. W następstwie decyzji Rady Ecofin z 25 listopada 2003 r. o zawieszeniu procedury nadmiernego deficytu wobec Niemiec i Francji zgłoszono propozycję modyfikacji procedury nadmiernego deficytu, będącej jednym z filarów PSW (drugi filar to procedura wielostronnego nadzoru). Zaproponowano wprowadzenie możliwości zaskarżania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości uchybień o charakterze formalnym w stosowaniu niektórych zasad procedury. Propozycja ta spotkała się ze sprzeciwem wielu państw. Jako rozwiązanie kompromisowe postanowiono przyjąć deklarację w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu. W deklaracji potwierdzono zobowiązanie państw członkowskich do zachowania postanowień PSW jako ram prawnych koordynacji polityki fiskalnej w UE. Potwierdzono, że wyzwania gospodarcze, w tym budżetowe, przed którymi stoją kraje członkowskie, wymagają prowadzenia ostrożnej polityki fiskalnej. Na szczególną uwagę zasługuje postanowienie, że państwa UE powinny wykorzystywać okresy dobrej koniunktury do konsolidacji finansów publicznych i poprawy sytuacji fiskalnej i zmierzać do stopniowego uzyskania nadwyżki budżetowej w okresie przyspieszonego wzrostu gospodarczego. Wydaje się, że postanowienie to może stanowić punkt wyjścia dalszych modyfikacji PSW. Jedną z krytykowanych cech PSW jest bowiem jego asymetryczność, tzn. brak za-

⁷ Obecnie obowiązujący Traktat przewiduje możliwość podejmowania niektórych decyzji przez Radę w trybie, w którym głosują wyłącznie ministrowie państw obszaru euro. Jest to możliwe m.in. w odniesieniu do niektórych etapów procedury nadmiernego deficytu – przykładowo, gdy Rada decyduje o konieczności podjęcia przez kraj członkowski, w którym stwierdzono nadmierny deficyt i który nie stosuje się do jej wcześniejszych zaleceń, dodatkowych środków mających doprowadzić do poprawy sytuacji fiskalnej lub w przypadku nakładania sankcji na kraj niestosujący się do postanowień Rady. W takiej sytuacji Rada działa większością dwóch trzecich głosów krajów uczestniczących w strefie euro, z wyłączeniem kraju, wobec którego procedura została wszczęta. Procedurę tę zastosowano podczas posiedzenia Rady Ecofin w dniu 25 listopada 2003 r., kiedy to obradowano nad zasadnością podjęcia przez Francję i Niemcy dodatkowych środków w celu ograniczenia nadmiernego deficytu. Jak wiadomo, Rada nie przyjęła zaleceń przedstawionych przez Komisję Europejską i dodatkowo zawiesiła procedurę wobec dwóch państw, co skłoniło KE do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

chęć do prowadzenia ostrożnej polityki fiskalnej w okresie dobrej koniunktury. Należy jednocześnie pamiętać, że przyjęta deklaracja nie ma charakteru prawnie wiążącego, lecz jest jedynie zobowiązaniem politycznym państw członkowskich.

TK wprowadza pewne modyfikacje do postanowień traktatowych, na podstawie których skonstruowano PSW. Konwent zaproponował, aby Rada, podejmując decyzję o występowaniu nadmiernego deficytu, działała na podstawie formalnej propozycji KE, a nie zalecenia, jak to ma miejsce obecnie. Konsekwencją zmiany byłoby wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej, gdyż Rada, chcąc dokonać modyfikacji propozycji KE, gdyby ta się na to nie zgadzała, musiałaby działać jednomyślnie. Podobną zmianę, służącą wzmocnieniu KE, przewidziano także w trybie decyzyjnym stosowanym na dalszym etapie procedury. Konwent zaproponował, aby Rada, przyjmując zalecenie dla kraju, w którym wystąpił nadmierny deficyt, działała na podstawie formalnej propozycji KE, a nie zalecenia, jak to przewidują obecne przepisy. W wyniku „listu czterech” z 9 czerwca 2004 r., w którym jego sygnatariusze, wśród nich Polska, sprzeciwili się wzmocnieniu roli KE w procedurze nadmiernego deficytu, tekst TK został zmodyfikowany. Zaproponowane przez Konwent zwiększenie uprawnień KE w dyscyplinowaniu państw członkowskich w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu zostało ograniczone. Ostatecznie postanowiono, że pozycja KE zostanie wzmocniona w odniesieniu do podejmowania decyzji o występowaniu nadmiernego deficytu. Przyjmowanie przez Radę zaleceń dla kraju z nadmiernym deficytem będzie się natomiast odbywać zgodnie z dotychczasową procedurą, tj. na podstawie zalecenia KE, a nie formalnej propozycji, jak chciał Konwent. Dodano jednocześnie warunek, że Rada powinna działać bez zbędnej zwłoki (art. III-184 ust. 6). W praktyce oznaczać to będzie, że rola KE jako instytucji nadzorującej i oceniającej politykę gospodarczą państw członkowskich zostanie wzmocniona, jednak – wbrew oczekiwaniom samej KE – wzmocnienie takie nie będzie dotyczyło formułowania zaleceń co do polityki gospodarczej poszczególnych państw.

W odniesieniu do procedury wielostronnego nadzoru (art. III-179) należy zauważyć, że w TK przyjęto propozycję Konwentu. Zgodnie z nią Komisja Europejska będzie miała prawo wystosowania do kraju członkowskiego tzw. wczesnego ostrzeżenia w przypadku prowadzenia przez państwo członkowskie polityki gospodarczej niezgodnej z OWPG lub mogącej zagrozić funkcjonowaniu UGW (np. nierównowaga finansów publicznych). Obecnie uprawnienie takie przysługuje wyłącznie Radzie. Przyjęta zmiana ma na celu zwiększenie skuteczności i wiarygodności procesu nadzorowania polityki gospodarczej państw członkowskich.

Warto także odnotować inne zmiany mające na celu zwiększenie skuteczności przepisów traktatowych, których celem jest zapewnienie dyscypliny fiskalnej. Zostanie ograniczone prawo państw członkowskich do udziału w procesie decyzyjnym, gdy podejmowane decyzje będą dotyczyły ich sytuacji gospodarczej. Postanowienie to znajdzie zastosowanie, gdy Rada będzie przyjmować zalecenia skierowane do państwa członkowskiego prowadzącego politykę gospodarczą niezgodną z Ogólnymi Wytycznymi Polityki Gospodarczej oraz gdy będzie podejmować decyzję o występowaniu nadmiernego deficytu. W takiej sytuacji Rada będzie działać większością kwalifikowaną z wyłączeniem głosu państwa, którego sprawa dotyczy.

Z punktu widzenia nowych państw członkowskich, które przez pewien czas będą pozostawać poza strefą euro, duże znaczenie ma utrzymanie postanowień art. 4 Aktu Przystąpienia (przyznającego nowym państwom członkowskim, w tym Polsce, status państwa z derogacją w odniesieniu do udziału w UGW) w Protokole dotyczącym Traktatu Akcesyjnego z 2003 r., który zostanie dołączony do TK⁸. W trakcie prac nad projektem Protokołu padła propozycja usunięcia tego artykułu. Argumentowano, że nie ma potrzeby utrzymywania go w protokole, który zostanie dołączony do TK, gdyż status państw członkowskich objętych derogacją został określony w art. III-197 i III-198 projektu TK. Jednak przedstawiciele nowych państw członkowskich nie podzielili tej argumentacji, uznając, że artykuły te są niewystarczające, a zatem zrezygnowanie z przepisu art. 4 mogłoby powodować w przyszłości wątpliwości interpretacyjne. Ostatecznie postanowiono zachować wspomniany artykuł.

Warto także zwrócić uwagę na zmodyfikowaną procedurę przyjmowania państw członkowskich do strefy euro (art. III-198). Projekt TK przedstawiony przez Konwent nie wprowadzał – poza drobnymi modyfikacjami o charakterze redakcyjnym i brakiem odniesienia do Europejskiego Systemu Walutowego (o czym w następnym akapicie) – zmian procedury przyjmowania państw członkowskich do strefy euro. Na wczesnym etapie prac Konferencji Międzyrządowej rozważano w gronie państw strefy euro propozycję, aby decyzja o uchyleniu derogacji i tym samym przyjęciu zainteresowanego państwa do unii walutowej była podejmowana wyłącznie przez ministrów pochodzących z tych państw. Propozycja ta nie została jednak zgłoszona formalnie i w związku z tym nie była przedmiotem prac Konferencji. Na kilka dni przed ostatnią sesją negocjacyjną, na wniosek nie-

⁸ Protokół zawiera postanowienia Traktatu Akcesyjnego z 2003 r., które pozostaną w mocy po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego, uchylającego – zgodnie z art. IV-437 TK – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Traktat o Unii Europejskiej oraz akty i traktaty, które je uzupełniają lub zmieniają, w tym Traktat Akcesyjny z 2003 r.

których państw strefy euro, propozycję zmiany procedury formalnie przedstawiła prezydencja irlandzka. Prezydencja zaproponowała, aby decyzja Rady Ecofin o uchyleniu derogacji i przyjęciu zainteresowanego państwa do strefy euro była poprzedzona stosownym zaleceniem ze strony większości członków Rady reprezentujących państwa, które przyjęły euro. Zgodnie z obowiązującym traktatem, decyzja jest podejmowana większością kwalifikowaną przez Radę na podstawie formalnej propozycji KE po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i odbyciu dyskusji w Radzie (spotykającej się w składzie szefów państw lub rządów). Na mocy TK dotychczasowa procedura zostanie uzupełniona dodatkowym elementem – decyzja Rady o uchyleniu derogacji będzie uzależniona od uzyskania stosownego zalecenia członków Rady pochodzących z państw unii walutowej. Przygotowanie zalecenia powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od momentu przedstawienia przez KE formalnej propozycji uchylenia derogacji.

Jak wspomniano, w projekcie TK przedstawionym przez Konwent w ustępie dotyczącym kryterium stabilności kursowej (art. III-198) nie występowało odniesienie do Europejskiego Systemu Walutowego (ESW). Konwent zaproponował wykreślenie tej części tekstu ze względu na fakt, że wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu UGW Europejski System Walutowy został zastąpiony mechanizmem kursowym ERM II. W trakcie prac Konferencji Międzyrządowej uznano jednak, że usunięcie odniesienia do ESW może spowodować w przyszłości problemy interpretacyjne przy ocenie spełniania kryterium stabilności kursowej. W rezultacie postanowiono zachować odniesienie do ESW.

Podsumowując, należy podkreślić, że propozycje zmian dotyczące ram instytucjonalno-prawnych UGW przedstawione przez Konwent spotkały się ze stosunkowo dużą krytyką ze strony niektórych państw członkowskich. Państwa te, a także Komisja Europejska, oczekiwały bardziej zasadniczych zmian w tej materii. Dlatego w trakcie prac Konferencji Międzyrządowej zgłaszano postulaty pogłębienia propozycji Konwentu. Wśród nich pojawiły się propozycje: zwiększenia uprawnień KE w odniesieniu do koordynacji polityki gospodarczej, zwiększenia kompetencji decyzyjnych członków Rady pochodzących z państw strefy euro, ustanowienia odrębnej Rady Ecofin dla państw unii walutowej. W większości przypadków nie znalazły one odzwierciedlenia w postanowieniach TK.

Oceniając uzgodnione ostatecznie zmiany w odniesieniu do UGW, należy zwrócić szczególną uwagę na postanowienia dotyczące Eurogrupy oraz kompetencji decyzyjnych członków Rady z państw strefy euro. Postanowienia te, poprzez wzmocnienie pozycji Eurogrupy w systemie instytucjonalnym UE oraz

zwiększenie kompetencji decyzyjnych ministrów państw unii walutowej, z pewnością usprawnią mechanizmy decyzyjne strefy euro. W konsekwencji Eurogrupa ma szansę stać się naturalnym partnerem dla EBC w formułowaniu polityki makroekonomicznej, a z czasem może nawet przekształcić się w rodzaj rządu gospodarczego UE. Jest jednak druga strona medalu, szczególnie istotna dla państw, które jeszcze przez jakiś czas pozostaną poza obszarem wspólnej waluty. Większość decyzji gospodarczych będzie uzgadniana na forum Eurogrupy, czyli bez udziału państw pozostających poza strefą euro, a następnie będzie formalnie akceptowana przez Radę Ecofin. Będzie to oznaczać przesunięcie punktu ciężkości procesu decyzyjnego z Rady Ecofin na Eurogrupę i w następstwie ryzyko marginalizacji w procesie kształtowania polityki gospodarczej państw pozostających przez dłuższy czas poza unią walutową. Długotrwałe pozostawanie poza strefą euro może prowadzić do marginalizacji nie tylko w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw gospodarczych. Warto także pamiętać, że zmodyfikowana procedura przyjmowania do strefy euro, poprzez wprowadzenie dodatkowego szczebla decyzyjnego (konieczność uzyskania stosownego zalecenia członków Rady pochodzących z państw unii walutowej), może w przyszłości utrudnić przyjęcie wspólnej waluty przez kolejne państwa członkowskie. Są to dodatkowe czynniki, które należy brać pod uwagę przy określaniu strategii przystąpienia Polski do strefy euro.

Usprawnienie mechanizmów decyzyjnych nie jest jednak celem samym w sobie. Dyskusji o zaletach i wadach Traktatu Konstytucyjnego powinna towarzyszyć debata o priorytetach gospodarczych rozszerzonej UE. Niechęć niektórych państw do przestrzegania zasad dyscypliny fiskalnej oraz zróżnicowany, ale ogólnie niezadowolający stopień realizacji strategii lizbońskiej mogą sugerować brak spójnego podejścia państw członkowskich do zasadniczych kwestii gospodarczych. Wydaje się, że przystąpienie nowych państw do UE jest szansą na ponowne zdefiniowanie strategii gospodarczej UE. Polska powinna odgrywać w tym zakresie aktywną rolę. Okazji do zabrania głosu będzie w najbliższej przyszłości wiele: określenie nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, dokonanie przeglądu dotychczasowej realizacji strategii lizbońskiej i sformułowanie priorytetów na kolejne lata czy wreszcie dyskusja na temat możliwych modyfikacji Paktu Stabilności i Wzrostu. W odniesieniu do ostatniej kwestii podpisanie przez Polskę tzw. listu czterech, w którym sprzeciwiono się wzmocnieniu zasad dyscypliny fiskalnej, należy uznać za krok w złym kierunku. Polska powinna być zainteresowana wzmocnieniem, a nie osłabieniem mechanizmów Paktu Stabilności i Wzrostu. Nie można wykluczyć, że jed-

nym z tematów dyskusji gospodarczych będzie także dalsza harmonizacja podatków. Warto w tym miejscu odnotować, że TK przewiduje, iż w odniesieniu do kwestii podatkowych nadal będzie obowiązywać jednomyślność przy podejmowaniu decyzji. Należy jednak dodać, że ewentualna dalsza harmonizacja podatkowa byłaby możliwa w ramach tzw. wzmocnionej współpracy, czyli mechanizmu umożliwiającego podjęcie bliższej współpracy w wybranej dziedzinie przez zainteresowane państwa członkowskie przy wykorzystaniu instytucji i procedur unijnych. Do uruchomienia wzmocnionej współpracy konieczna będzie zgoda 1/3 państw członkowskich.

Traktat Konstytucyjny jest kolejnym etapem integracji europejskiej. Wiele jego postanowień może przyczynić się do zwiększenia efektywności funk-

cjonowania UE. Inne postanowienia z pewnością nie wytrzymają próby czasu. TK, który w zamierzeniu jego autorów miałby obowiązywać przez dziesięciolecie w niezmienionym kształcie, prędzej czy później zostanie poddany modyfikacjom. Jest jednak wielce prawdopodobne, że dyskusja o przeprowadzeniu zmian w TK nie rozpocznie się – w odróżnieniu od sytuacji, z którą mieliśmy do czynienia przy okazji Traktatu z Amsterdamu i Traktatu z Nicei – przed jego wejściem w życie. To zaś oznacza, że w najbliższym czasie Polska powinna skoncentrować się na wypracowaniu spójnej strategii wykorzystania członkostwa w usprawnionej UE do szybkiego i stabilnego rozwoju gospodarczego. Elementem takiej strategii powinno być możliwie wczesne uzyskanie członkostwa w strefie euro.