ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE

W tej nocie tematycznej wyjaśniono zarządzanie gospodarcze w UE – system instytucji i procedur, który służy osiąganiu unijnych celów w zakresie postępu gospodarczego i społecznego. W dokumencie tym przedstawiono podstawę prawną oraz historię tego systemu, w tym reformy wprowadzone po kryzysie finansowym, który rozpoczął się w 2008 r. Opisano również, jak Parlament Europejski angażuje się w rozwój i kontrolę zarządzania gospodarczego.

PODSTAWA PRAWNA

Podstawę prawną zarządzania gospodarczego w UE stanowią:

— Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);

— Artykuły 2–5, 119–144 oraz 282–284 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);

— Protokoły do TUE i TFUE: Protokół nr 12 dotyczący procedury nadmiernego deficytu, Protokół nr 13 dotyczący kryteriów konwergencji oraz Protokół nr 14 dotyczący Eurogrupy.

CELE

Zarządzanie gospodarcze w UE, jak przewidziano w odpowiednich postanowieniach traktatów unijnych, ma na celu koordynację polityki gospodarczej, fiskalnej i budżetowej państw członkowskich. Koordynacja ta wspiera cele gospodarcze i społeczne Unii oraz prawidłowe funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej.

W szczególności ma na celu:

— dążenie do wzmocnienia i konwergencji gospodarek państw członkowskich oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej (preambuła TUE);

— wspieranie trwałego rozwoju Unii, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego (art. 3 TUE);

— zapewnienie ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (art. 2, 5 i 119 TFUE);

— koordynację polityki gospodarczej poprzez zalecenia polityczne, w tym ogólne wytyczne polityki gospodarczej i zalecenia dla poszczególnych krajów (art. 121 TFUE);

— określenie procedury stosowanej w przypadku nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 TFUE);

— wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej i polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro (art. 136–138 TFUE);

— zapewnienie, by polityka zatrudnienia podlegała koordynacji i była spójna z polityką gospodarczą zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej (art. 146) (3.6.3).

OBSZARY PODLEGAJĄCE ZARZĄDZANIU GOSPODARCZEMU

Kryzys finansowy, fiskalny i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., pokazał, że przypadki zakłócenia równowagi finansowej, fiskalnej i makroekonomicznej są ze sobą ściśle powiązane nie tylko w granicach państwa, lecz także na szczeblu UE, a w jeszcze większym stopniu w państwach, których walutą jest euro (strefa euro). Wzmocniony unijny system zarządzania gospodarczego, który stworzono w 2011 r., obejmuje w związku z tym wiele obszarów polityki gospodarczej, w tym politykę fiskalną, kwestie makroekonomiczne, zarządzanie kryzysowe, nadzór makrofinansowy i inwestycje.

OSIĄGNIĘCIA

A. Koordynacja polityki gospodarczej do 2011 r.

Do 2011 r. koordynacja polityki gospodarczej, oprócz ram polityki fiskalnej określonych w unijnym pakcie stabilności i wzrostu (2.5.6), bazowała głównie na konsensusie, bez stosowania przepisów egzekwowalnych z mocy prawa. Zakres koordynacji gospodarczej był szeroki i można było zastosować różne formy współpracy w zależności od tego, w jakim stopniu dana umowa o współpracy była wiążąca. Dwa przykłady takiej koordynacji to:

— koordynacja jako narzędzie w zarządzaniu kryzysowym, np. utworzenie europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej w maju 2010 r.;

— przekazanie polityki: całkowita odpowiedzialność za daną politykę może być powierzona jednej instytucji (jak w przypadku polityki pieniężnej (2.5.3) i polityki konkurencji (2.5.12), gdzie odpowiedzialność powierzona została odpowiednio Europejskiemu Bankowi Centralnemu i Komisji).

B. Zarządzanie gospodarcze od 2011 r.

Kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008–2012 obnażył w wielu państwach europejskich podstawowe problemy i tendencje niezgodne z zasadą trwałego rozwoju oraz pokazał ścisłą współzależność gospodarek unijnych. Uznano, że większa koordynacja polityki gospodarczej w całej UE jest zatem niezbędna, by w przyszłości sprostać tym problemom, pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy. W tym celu zmieniono i wzmocniono system organów i procedur koordynacji polityki gospodarczej w UE – od 2011 r. przyjęto szereg aktów ustawodawczych oraz powołano nowe instytucje i organy UE odpowiedzialne za zarządzanie gospodarcze.

C. Ściślejszy nadzór gospodarczy i budżetowy oraz jego koordynacja w ramach europejskiego semestru

Wraz ze wzmocnionymi ramami zarządzania gospodarczego wprowadzono: nowy zsynchronizowany model działania – europejski semestr – stworzony w celu omawiania i koordynacji priorytetów gospodarczych i budżetowych, zapewnienia ściślejszego nadzoru UE nad polityką fiskalną jako część paktu stabilności i wzrostu (2.5.6), opracowania nowych narzędzi przeciwdziałających zakłóceniom równowagi

makroekonomicznej (2.5.7) oraz stworzenia nowych instrumentów pomocy państwom członkowskim mającym poważne trudności finansowe (2.5.8).

Europejski semestr to coroczny cykl koordynacji polityki budżetowej, makroekonomicznej i strukturalnej państw członkowskich, który ma umożliwić państwom członkowskim uwzględnienie uwag Unii już na wczesnym etapie krajowej procedury budżetowej i w odniesieniu do innych aspektów kształtowania krajowej polityki gospodarczej. Celem jest dopilnowanie, by wszystkie strategie polityczne zostały przeanalizowane i ocenione łącznie oraz by uwzględniono te obszary polityki, które wcześniej nie podlegały systematycznemu nadzorowi gospodarczemu – np. zakłócenia równowagi makroekonomicznej i kwestie dotyczące sektora finansowego. Wyróżnia się następujące kluczowe etapy europejskiego semestru:

— Późną jesienią Komisja przedstawia europejskie sprawozdanie makroekonomiczne oraz wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu. Dokumenty te określają słabe punkty i szanse Unii na kolejny rok w obszarze polityki gospodarczej, budżetowej oraz zatrudnienia. Komisja proponuje konkretne zalecenia dla całej strefy euro, które są następnie omawiane przez Radę Unii Europejskiej (Radę) i zatwierdzane na jej wiosennym szczycie. Komisja publikuje również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wymienione są państwa członkowskie z potencjalnymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej.

— Późną wiosną Komisja ocenia postępy odnośnie do najważniejszych wskaźników fiskalnych, a także zgodność z tymi wskaźnikami, w tym korektę możliwych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Na podstawie tej oceny Komisja wydaje zalecenia dla poszczególnych krajów, które są następnie omawiane na posiedzeniach różnych składów Rady. Państwa członkowskie przedkładają również swoje roczne sprawozdania z postępów we wdrażaniu krajowych wieloletnich planów budżetowo-strukturalnych. Sprawozdania te, wraz z danymi dotyczącymi wyników za poprzedni rok, stanowią podstawę do prowadzonej równolegle przez Komisję oceny zgodności z ramami zarządzania gospodarczego.

— W czerwcu/lipcu Rada Europejska zatwierdza zalecenia dla poszczególnych krajów, które są oficjalnie przyjmowane na lipcowym szczycie Rady, co zamyka roczny cykl europejskiego semestru na szczeblu UE.

Pierwszy europejski semestr odbył się w 2011 r. Debaty na szczeblu UE na temat polityki fiskalnej, zakłóceń równowagi makroekonomicznej, spraw dotyczących sektora finansowego oraz reform strukturalnych wspierających wzrost odbywają się jednocześnie podczas europejskiego semestru, zanim rządy krajowe sporządzą projekty planów budżetowych na kolejny rok i przekażą je pod obrady parlamentów krajowych. Przed sfinalizowaniem swoich budżetów państwa członkowskie strefy euro przedkładają projekty planów budżetowych Komisji, która wydaje o nich opinię, oraz Eurogrupie – składającej się z ministrów finansów państw strefy euro – która dokonuje ich oceny.

Aby wzmocnić sektor finansowy, UE wspierała unię bankową (2.5.5) za pośrednictwem nowych przepisów i instytucji, obejmujących Jednolity Mechanizm Nadzorczy, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz europejskie urzędy

nadzoru w celu zapobiegania przyszłym kryzysom i dopilnowania, by wszystkie podmioty finansowe były odpowiednio regulowane i nadzorowane.

Po kryzysie gospodarczym i finansowym kilka państw członkowskich miało poważne trudności ze stabilnością finansową lub stabilnością finansów publicznych, w związku z czym wystąpiły o pomoc finansową (2.5.8). W reakcji Unia ustanowiła różne mechanizmy, w tym europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Europejski Instrument Stabilności Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), a ponadto przyjęła akty prawne ustanawiające przepisy dotyczące warunkowości makroekonomicznej związanej z pożyczkami udzielonymi odnośnym państwom członkowskim (rozporządzenie (UE) nr 472/2013). Europejski Instrument Stabilności Finansowej i EMS ustanowiono w traktatach przyjętych ad hoc poza Traktatami UE. Podlegają one radzie złożonej z ministrów finansów państw członkowskich strefy euro (więcej informacji na ten temat można znaleźć w szczegółowej analizie Parlamentu Europejskiego na temat EMS).

D. Reforma zarządzania gospodarczego – 2024 r.

Nowe ramy zarządzania gospodarczego w UE weszły w życie w kwietniu 2024 r. Ich celem jest osiągnięcie równowagi między zapewnieniem stabilności długu a promowaniem zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez inwestycje i reformy. Nowe ramy mają również zwiększyć poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uprościć przepisy z uwzględnieniem różnorodnych wyzwań fiskalnych oraz powiązać redukcję zadłużenia z działaniami stymulującymi wzrost gospodarczy. Zgodnie z tymi zreformowanymi ramami wprowadzono krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, w których określono cele redukcji długu, priorytetowe reformy i inwestycje.

Zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka różnicuje się rodzaje nadzoru w zależności od sytuacji budżetowej, przewidziano także zabezpieczenia służące osiągnięciu tendencji spadkowej długu lub utrzymaniu deficytu poniżej wartości 3 % PKB. Kładąc nacisk na transformację ekologiczną i cyfrową oraz odporność gospodarczą, plany ułatwiają reformy i inwestycje, które mają kluczowe znaczenie dla wiarygodnej redukcji długu. Przewidując większą elastyczność w opracowywaniu planów, nowe ramy usprawniają egzekwowanie dzięki nałożeniu na państwa członkowskie wymogu przedkładania rocznych sprawozdań z postępów oraz dzięki zmianie procedury nadmiernego deficytu i sankcji w celu zwiększenia możliwości ich stosowania. Zgodnie z nowymi przepisami państwa członkowskie mają przedstawić Komisji swoje krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do 30 kwietnia ostatniego roku obowiązywania planu.

Po wejściu w życie nowych ram, w październiku 2025 r. Komisja przedłożyła wnioski ustawodawcze dotyczące pakietu uproszczeń w zarządzaniu gospodarczym, które są obecnie omawiane przez współprawodawców. Pakiet ten został przedstawiony jako sposób zapewnienia spójności różnych przepisów dotyczących struktury zarządzania gospodarczego UE dzięki usunięciu przestarzałych odniesień i usprawnieniu procesów nadzoru makroekonomicznego w czasach kryzysu. Komisja proponuje również zmiany w ramach sankcji, aby wdrażanie sankcji przebiegało bardziej stopniowo, zgodnie z zasadami reformy z 2024 r.

E. Dalsze zmiany w unii gospodarczej i walutowej

Trwają również dyskusje na temat przyszłości unii bankowej. W marcu 2026 r. współprawodawcy przyjęli reformę unijnych ram zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym oraz gwarantowania depozytów, aby wyeliminować niedociągnięcia w związku z upadłością średnich i mniejszych banków oraz poprawić ochronę deponentów. Debata na temat ewentualnego ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów – zwanego trzecim filarem unii bankowej – utknęła w impasie w Radzie, tymczasem Komisja Gospodarcza i Monetarna Parlamentu przyjęła swoje stanowisko w kwietniu 2024 r.

Pod koniec 2021 r. uzgodniono reformę Porozumienia ustanawiającego EMS, która ma rozszerzyć zestaw narzędzi i ustanowić mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Nie weszła ona jeszcze w życie w oczekiwaniu na ratyfikację przez Włochy.

F. Uczestnicy

— **Rada Europejska:** wyznacza skoordynowane priorytety polityczne i opracowuje wytyczne na najwyższym szczeblu.

— **Rada**: na wniosek Komisji przyjmuje zalecenia i decyzje.

— **Komisja**: jest odpowiedzialna za sporządzanie projektów tych zaleceń i decyzji oraz za ocenę ich wdrażania.

— **Państwa członkowskie**: są odpowiedzialne za krajowe sprawozdania, wymianę informacji oraz wdrażanie zaleceń i decyzji przyjętych przez Radę.

— **Eurogrupa**: złożona z ministrów finansów państw członkowskich strefy euro, omawia kwestie dotyczące unii gospodarczej i walutowej i zarządza EMS.

— **Europejski Bank Centralny**: bierze udział w pracach Eurogrupy w sprawach dotyczących polityki pieniężnej lub kursowej.

— **Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet Polityki Gospodarczej i Grupa Robocza Eurogrupy**: wydają opinie i przygotowują prace Rady.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski stał się współprawodawcą w obszarze określania zasad wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 6 TFUE). Parlament Europejski odgrywa również rolę organu sprawującego kontrolę nad wdrażaniem ram zarządzania gospodarczego. Art. 121 ust. 5 TFUE upoważnia przewodniczącego Rady i Komisję do składania Parlamentowi sprawozdań z wyników wielostronnego nadzoru. Wyraźnie przewiduje także, że przewodniczący Rady może być wezwany do stawienia się przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego, jeśli Rada podała swoje zalecenia do publicznej wiadomości.

Na mocy aktów ustawodawczych dotyczących zarządzania gospodarczego wprowadzono dialog gospodarczy. W celu pogłębienia dialogu między instytucjami UE, w szczególności między Parlamentem, Radą i Komisją, oraz w celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności właściwe komisje Parlamentu mogą zaprosić przewodniczącego Rady, przewodniczącego Komisji, przewodniczącego Rady

Europejskiej lub przewodniczącego Eurogrupy do udziału w dyskusji na temat podjętych decyzji lub do przedstawienia podejmowanych działań w kontekście europejskiego semestru. W kontekście tych rozmów Parlament może również zaoferować państwu członkowskiemu możliwość udziału w wymianie poglądów, jeżeli podlega ono decyzji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu lub procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, jeżeli polityka tego państwa członkowskiego nie jest zgodna z wytycznymi sformułowanymi przez Radę lub zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej (UGW), lub jeżeli zastosowanie mają sankcje zgodnie z ramami zarządzania gospodarczego.

Wraz ze zreformowanymi ramami zarządzania gospodarczego wprowadzono zmiany, w tym nowy dialog gospodarczy, w ramach którego przewodniczący niektórych instytucji i organów UE (Rady, Komisji oraz, w stosownych przypadkach, Rady Europejskiej i Eurogrupy) są zapraszani do zabrania głosu na posiedzeniu plenarnym, oraz zaostrzono obowiązki sprawozdawcze przewodniczącego Eurogrupy wobec Parlamentu. Reformą wprowadzono również nowe wymogi informacyjne, dzięki czemu Parlament uzyskał prawo do otrzymywania – bezzwłocznie i na równi z Radą – informacji przygotowanych przez Komisję w kontekście części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu.

W ramach europejskiego semestru Parlament przedstawia swoją opinię w konkretnych rezolucjach, uwzględniając przy tym wnioski zebrane podczas Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego – organizowanego na początku każdego roku spotkania poświęconego europejskiemu semestrowi z udziałem przedstawicieli parlamentów narodowych. Późną jesienią Parlament przedstawia opinię na temat trwającego cyklu europejskiego semestru, w tym zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych przez Radę.

Parlament propaguje angażowanie parlamentów państw członkowskich za pośrednictwem corocznych spotkań z członkami ich właściwych komisji. Ponadto, zgodnie z systemem prawnym i politycznym każdego państwa członkowskiego, parlamenty narodowe powinny być należycie zaangażowane w europejski semestr, jak również w opracowywanie krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, aby zwiększyć przejrzystość i odpowiedzialność w procesie podejmowania decyzji.

Parlament wyraził swoją opinię na temat możliwego rozwoju UGW w kilku rezolucjach, a mianowicie:

— rezolucji w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (luty 2017 r.);

— rezolucji w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (luty 2017 r.);

— rezolucji w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro (luty 2017 r.);

— rezolucji w sprawie przeglądu makroekonomicznych ram legislacyjnych (lipiec 2021 r.);

Tę notę tematyczną przygotował Dział ds. Kontroli Zarządzania Gospodarczego i UGW. Więcej informacji na stronie Komisji Gospodarczej i Monetarnej.

Giacomo Loi / Ronny Mazzocchi
04/2026