NADZÓR MAKROEKONOMICZNY

W minionym dziesięcioleciu w UE doszło do znacznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz do poważnego zróżnicowania konkurencyjności. Oba te problemy pogłębiły negatywne skutki kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 r., oraz uniemożliwiły skuteczne wykorzystanie wspólnych środków polityki pieniężnej w celu ich rozwiązania. W 2011 r. UE ustanowiła procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej w celu wykrywania i korygowania takich zakłóceń na szczeblu krajowym, w szczególności tych, które mogą się rozprzestrzeniać i wpływać na inne państwa UE.

PODSTAWA PRAWNA

— Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);

— Artykuły 119, 121 oraz 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej to mechanizm nadzorczo–wykonawczy mający na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej w UE i ich korygowanie. Prowadzony nadzór jest częścią europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej (2.5.4).

Nadzór ten opiera się na następujących elementach:

1. Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (Alert Mechanism Report), przygotowywane przez Komisję i bazujące na tabeli wyników zawierającej wskaźniki i progi. Wskaźniki zawarte w tabeli wyników dotyczą zakłóceń równowagi zewnętrznej (rachunek obrotów bieżących, międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto, realny efektywny kurs walutowy, zmiana udziału w rynkach eksportowych, jednostkowe koszty pracy) i wewnętrznej (ceny nieruchomości, przepływy kredytowe sektora prywatnego, zadłużenie sektora prywatnego, zadłużenie publiczne, stopa bezrobocia oraz zmiany zobowiązań sektora finansowego, a także inne wskaźniki dotyczące zatrudnienia i bezrobocia). Wskaźniki zawarte w tabeli wyników są zestawiane przede wszystkim przez Eurostat na podstawie danych dostarczonych przez państwa UE. Ponadto niektóre dane są opracowywane przez Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECFIN), natomiast inne dane pochodzą z instytucji międzynarodowych, takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), które zapewniają mianowniki konkretnych wskaźników, a także z Europejskiego Banku Centralnego (EBC), który dostarcza trzy wskaźniki pomocnicze oparte na danych bankowych. Każdy wskaźnik zawarty w tabeli powiązany jest z progiem sygnalizującym możliwość wystąpienia danego problemu; niektóre progi są różne dla państw członkowskich należących do strefy euro i dla państw członkowskich do niej nienależących. W przypadku przekroczenia przez państwo członkowskie kilku progów Komisja przeprowadza szczegółową

ocenę sytuacji, tj. dalszą analizę ekonomiczną mającą na celu określenie, czy zakłócenia równowagi makroekonomicznej mogą się pojawić lub już występują oraz czy skorygowano dotychczasowe zakłócenia równowagi. W 2024 r., w ramach okresowego przeglądu, wskaźniki procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej oceniono zgodnie z rozporządzeniem 1176/2011 w sprawie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w celu ulepszenia wskaźnika określonego na potrzeby nadzoru w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, zapewniając poprawę jakości statystycznej przy jednoczesnym zachowaniu stabilności i adekwatności tabeli wyników.

2. Zalecenia zapobiegawcze. Jeżeli na podstawie wyników szczegółowej oceny sytuacji Komisja stwierdzi zakłócenia równowagi makroekonomicznej, musi o tym poinformować Parlament, Radę i Eurogrupę. Rada może, na zalecenie Komisji, skierować do danego państwa członkowskiego konieczne zalecenia zgodnie z procedurą określoną w art. 121 ust. 2 TFUE. Te zalecenia zapobiegawcze przewidziane w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowią część zaleceń, które Rada kieruje w lipcu każdego roku do poszczególnych państw członkowskich w ramach europejskiego semestru.

3. Zalecenia naprawcze w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi (Excessive Imbalance Procedure). Jeżeli na podstawie szczegółowej oceny sytuacji Komisja stwierdzi, że dane państwo członkowskie jest dotknięte nadmiernymi zakłóceniami równowagi, musi poinformować o tym fakcie Parlament, Radę, Eurogrupę, właściwe europejskie organy nadzorcze i Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego. Rada, na zalecenie Komisji i zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE, może przyjąć zalecenie, w którym stwierdza istnienie nadmiernych zakłóceń równowagi i zaleca danemu państwu członkowskiemu podjęcie działań naprawczych. W zaleceniu Rada musi wskazać charakter zakłóceń równowagi i ich implikacje oraz sformułować zbiór zaleceń politycznych, do których należy się zastosować, i termin, w którym dane państwo członkowskie musi przedłożyć plan działań naprawczych.

4. Plany działań naprawczych. Państwo członkowskie, wobec którego wszczęto procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi, musi przedłożyć plan działań naprawczych przed upływem terminu wskazanego w zaleceniu Rady. Rada, na podstawie sprawozdania Komisji, musi ocenić plan działań naprawczych w terminie dwóch miesięcy od jego przedłożenia.

5. Ocena działań naprawczych. Rada musi ocenić, na podstawie sprawozdania Komisji, czy dane państwo członkowskie podjęło zalecane działania naprawcze. Gdy Rada uzna, że państwo członkowskie nie podjęło takich działań, musi – na zalecenie Komisji – przyjąć (w głosowaniu odwróconą większością kwalifikowaną) decyzję stwierdzającą niezastosowanie się do wskazówek wraz z zaleceniem wyznaczającym nowy termin podjęcia działań naprawczych.

6. Potencjalne sankcje finansowe. Państwa członkowskie strefy euro, które nie stosują się do zaleceń wydanych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, mogą podlegać progresywnym sankcjom –

od oprocentowanego depozytu aż po roczne grzywny. Oprocentowany depozyt lub grzywna powinny wynosić 0,1 % PKB.

Rozporządzenie (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r., uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, zmienia ramy nadzoru pozycji budżetowych i koordynacji polityk gospodarczych. Nowe rozporządzenie jest powiązane z rozporządzeniem (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Zgodnie z tymi nowymi ramami Rada może przyjąć zalecenie stwierdzające istnienie nadmiernego zakłócenia równowagi, jeżeli państwo członkowskie nie wypełni zobowiązań dotyczących reform i inwestycji określonych w swoim krajowym średniookresowym planie fiskalno-strukturalnym mających na celu uwzględnienie odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Ponadto państwa członkowskie objęte procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi muszą przedłożyć zmieniony średniookresowy plan fiskalno–strukturalny, który obecnie funkcjonuje jako plan działań naprawczych zatwierdzony rozporządzeniem (UE) nr 1176/2011.

OSIĄGNIĘCIA

Od czasu wprowadzenia w 2012 r. procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, liczba państw członkowskich:

— uznanych za doświadczające zakłóceń równowagi wzrosła z 12 do 16 pomiędzy 2012 a 2015 r., lecz spadła do 11 w 2018 r., do 10 w 2019 r., do 9 w 2020 i 2021 r., i do 9 w 2020 r., a następnie wzrosła do 9 w 2023 r.;

— uznanych za doświadczające nadmiernych zakłóceń równowagi wzrosła z 0 do 6 pomiędzy 2012 a 2017 r., lecz następnie spadła do 3 w 2018 r. i utrzymała się na tym poziomie do 2022 r., a następnie spadła do 2 w 2023 r.

Komisja nie zaproponowała jeszcze zainicjowania procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, pomimo wezwań Rady i Europejskiego Banku Centralnego do pełnego wykorzystania potencjału tej procedury, przy zastosowaniu w odpowiednich przypadkach części naprawczej.

Wszystkie kraje doświadczające zakłóceń równowagi podlegają procesowi szczególnego monitorowania, który jest bardziej rygorystyczny w przypadku krajów z nadmiernymi zakłóceniami równowagi i który obejmuje dialog z organami krajowymi, wizyty ekspertów oraz regularne sprawozdania z postępów. Powinno to również pomóc w monitorowaniu wdrażania w odnośnych państwach członkowskich zaleceń dla poszczególnych krajów.

Jeżeli państwo członkowskie uznaje się za zagrożone zakłóceniami równowagi makroekonomicznej, wówczas niektóre lub wszystkie zalecenia dla danego kraju przyjęte przez Radę w kontekście europejskiego semestru mogą być poparte procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Z biegiem lat liczba tych zaleceń wzrosła, ale nie zwiększył się ich poziom wdrożenia.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Parlament stał się współprawodawcą w obszarze określania zasad wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 6 TFUE).

Akty ustawodawcze dotyczące nadzoru makroekonomicznego przewidują dialog gospodarczy. W celu zacieśnienia dialogu między instytucjami Unii, w szczególności Parlamentem, Radą i Komisją, oraz w celu zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności właściwa komisja Parlamentu może zwrócić się do przewodniczącego Rady, Komisji, przewodniczącego Rady Europejskiej i/lub przewodniczącego Eurogrupy o wzięcie udziału w dyskusji na temat ich decyzji lub do przedstawienia ich działań związanych z europejskim semestrem. W ramach tego dialogu Parlament może też zapewnić możliwość udziału w wymianie poglądów z państwem członkowskim, do którego Rada skierowała zalecenie w ramach procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

Późną jesienią Parlament przedstawia opinię na temat trwającego cyklu europejskiego semestru (w tym przyjętych przez Radę zaleceń dla poszczególnych krajów), uwzględniając również wynik wspólnego posiedzenia z udziałem przedstawicieli właściwych komisji parlamentów krajowych.

W ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej Komisja współpracuje z Parlamentem i Radą przy określaniu zestawu wskaźników makroekonomicznych, które należy uwzględnić w tabeli wyników wykorzystywanej do monitorowania ewentualnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich. W lutym 2020 r. Komisja rozpoczęła przegląd unijnych ram zarządzania gospodarczego, w tym ocenę skuteczności rozporządzeń dotyczących zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz postępów poczynionych w kierunku ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i dalszej konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich.

Parlament propaguje zaangażowanie parlamentów krajowych poprzez coroczne spotkania z członkami właściwych komisji tych parlamentów. Ponadto zgodnie z systemem prawnym i politycznym każdego państwa członkowskiego parlamenty krajowe powinny być należycie zaangażowane w semestr europejski i w opracowywanie programów stabilności, programów konwergencji oraz krajowych programów reform, aby zwiększyć przejrzystość procesu podejmowania decyzji, utożsamianie się państw z tymi decyzjami oraz odpowiedzialność za ich podejmowanie.

Maja Sabol / Samuel De Lemos Peixoto
12/2025