



Polskie Stowarzyszenie Badań Wspólnoty Europejskiej
Polish European Community Studies Association



Katedra Unii Europejskiej im. Jeana Monneta, Jean Monnet
Chair on „Turning points in European Integration: governance,
politics and identity in the EU”, Kolegium KES,
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**PODSTAWY WIEDZY
O UNII EUROPEJSKIEJ**



PODSTAWY WIEDZY O UNII EUROPEJSKIEJ

SOPOT 2014

Recenzent
prof. dr hab. *Bronisław Rudowicz*

Redakcja naukowa
prof. dr hab. *Ewa Latoszek*
prof. dr hab. *Andrzej Stępiak*

Redakcja językowa
Krystyna Zbytniewska-Ciecierska

Skład komputerowy i formatowanie
Urszula Jędryczka

Copyright by Polskie Stowarzyszenie Badań
Wspólnoty Europejskiej PECSA

Wszystkie treści umieszczone w publikacji są wyrazem opinii
i poglądów wyłącznie ich autorów i nie muszą być tożsame
z poglądami wydawcy oraz podmiotów współfinansujących

ISBN 978-83-7531-177-8

Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
Tel/fax: (58) 551 05 32, 523 14 49, 523 13 50
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Małgorzata Remplewicz-Ciborowska	
Metodyka nauczania przedmiotów związanych z integracją europejską	13
Izabela Zawiślińska	
Podstawy ekonomii	27
Izabela Zawiślińska	
Podstawy gospodarki rynkowej	49
Joanna Kuczevska	
Podstawy przedsiębiorczości	73
Aleksandra Borowicz	
Fundamenty integracji europejskiej	105
Maciej Krzemiński	
Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej	129
Agnieszka Kłos	
Euro – wspólna waluta	161
Aleksandra Szczerba-Zawada	
Ustrój Unii Europejskiej	193
Jan Misiuna	
Obywatel Unii Europejskiej	227
Anna Masłoń-Oracz	
Unia dla młodzieży	245
Marta Pachocka	
Kultura europejska	261

Wstęp

Program nauczania wiedzy o społeczeństwie dla szkół ponadgimnazjalnych powinien obejmować moduły związane z wychowaniem obywatelskim, a co za tym idzie, z zagadnieniami związanymi z tematami, takimi jak : młody obywatel w UE , integracja europejska, Polska w Europie i na świecie. Jednocześnie powinien on uwzględniać sposób realizacji zajęć z zakresu edukacji europejskiej w gimnazjum – zarówno w ramach przedmiotu wiodącego w tym zakresie, jakim jest wiedza o społeczeństwie – jak również z innych, powiązanych przedmiotów oraz ścieżek edukacyjnych. Cele i treści nauczania ukazywać powinny następujące aspekty: filozoficzne, ekologiczne, czytelnicze i medialne, regionalne, a w szczególności europejskie.

Integracja międzynarodowa, której szczególnym przykładem jest integracja w ramach Unii Europejskiej (UE), stanowi bowiem złożony obraz ciągle zmieniających się wydarzeń. Kraje integrują się przez znoszenie barier w handlu, transferze usług, kapitału i siły roboczej oraz przez tworzenie nowych instytucji, wspólnych polityk i wprowadzanie wspólnych norm prawnych. Integracja następuje w różnych „prędkościach” i w różnym stopniu zaangażowania instytucjonalnego, czego dowodzą procesy zachodzące w Unii Europejskiej. Ich pogłębienie i poszerzanie ugrupowania o nowe kraje jest istotą urzeczywistnienia Unii.

Gospodarka Unii, jak każda inna, wymaga nieustannych przekształceń i dostosowań do zmieniających się warunków światowych. Dzisiejsze wyzwania wiążą się z koniecznością zwiększania innowacyjności UE i takiego jej rozpowszerechnienia w ramach całego ugrupowania, by Unia swoimi działaniami w znaczący sposób mogła wpływać na poprawę produktywności pracy i poziom życia obywateli. Ważne problemy UE wynikają także z niekorzystnych zmian demograficznych, czyli z jednej strony starzenia się społeczeństwa i potrzeby takiej modyfikacji systemów zabezpieczeń, aby mogły one funkcjonować w zmienionych warunkach, z drugiej zaś – trudnej sytuacji ludzi młodych na rynku pracy. Za główne powody dystansu rozwojowego gospodarki europejskiej i amerykańskiej często uznaje się niską stopę zatrudnienia i wydajność pracy tej pierwszej. Tymczasem obok głównego konkurenta UE, jakim jest USA, coraz groźniejszym rywalem stają się gospodarki azjatyckie. Wymusza to potrzebę budowy nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i rozszerzenia zakresu przewag komparatywnych.

Niezależnie jednak od tempa biegu wydarzeń i procesów w UE niezbędne wydaje się podejmowanie działań o charakterze edukacyjno-badawczym dotyczących kierunków pogłębiania procesów integracyjnych w Unii Europejskiej oraz wyzwań dla Polski, związanych z jej uczestnictwem w tych przeobrażeniach.

Głównym celem niniejszej pracy jest analiza istoty i praktyki integracji, czyli mechanizmów integracyjnych oraz efektów ich dotychczasowego funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej. Podjęto w niej próbę pogłębionej refleksji nad procesami integracji, przy czym starano się spojrzeć na te procesy pod kątem wyzwań, jakie niosą dla społeczeństwa, w tym zwłaszcza ludzi młodych oraz polityki gospodarczej i społecznej samej Unii, jak również jej państw członkowskich (w tym Polski). Siły napędowe rozwoju integracji regionalnej mają źródła zarówno w procesie pogłębiania współzależności gospodarczej i politycznej państw członkowskich Unii, jak również w ogólnych tendencjach rozwojowych gospodarki światowej, znajdujących swój najgłębszy wyraz w postępującej internacjonalizacji życia gospodarczego. Można zatem powiedzieć, że na proces integracyjny w Unii Europejskiej oddziałuje wiele czynników, które także w następnych latach nie stracą na znaczeniu, nawet jeśli ich treść w miarę upływu czasu zmieni się w istotny sposób. Obecnie większość państw członkowskich UE bardzo absorbują takie problemy, jak: bezrobocie, inflacja, niwelowanie regionalnych dysproporcji rozwoju i inne równie ważne kwestie natury gospodarczej i społecznej, zaś rola Unii w rozwiązywaniu tych dylematów jest wciąż niewystarczająca. Przy czym rezygnacja państw członkowskich z praw suwerennych na rzecz UE wciąż napotyka na ich opory, bowiem pociąga ona daleko idące skutki dla gospodarek narodowych poszczególnych państw. Innymi słowy, praktyka w znacznej mierze wpływa na kształt, treść posunięć integracyjnych i poszczególnych polityk wspólnotowych oraz procesy integracji w Unii Europejskiej, które często różnią się od zamierzeń nakreślonych w założeniach programowych tej organizacji, jak też sprecyzowanych w teoretycznych ujęciach modelowych.

Celem autorów niniejszej pracy było pokazanie sił sprawczych, mechanizmów i skutków procesów integracji w Unii, jak również określenie wyzwań, jakie procesy te niosą dla państw członkowskich i ich społeczeństw oraz wskazanie, w jaki sposób można na te wyzwania odpowiedzieć. W pracy ukazano zatem, na ile problemy wewnętrzne Unii hamują postęp integracji na obecnym etapie oraz jak rosnąca liczba państw członkowskich wpływa na procesy pogłębiania integracji w UE. Równocześnie podjęto próbę wskazania, jak stosowane narzędzia i procedury oraz rozwiązania instytucjonalne oddziałują na koszty integracji oraz dynamikę procesu integracji, co z kolei dało impuls do poszukiwania odpowiedzi na pytania, czy i jak należy kształtować jego dalszy przebieg,

aby korzyści z integracji były lepiej rozłożone i docierały do wszystkich państw członkowskich UE oraz wszystkich jej obywateli.

Procesy szybkich zmian zachodzących w Polsce po 1989 r., przemian społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych wymagają udoskonalenia edukacji obywatelskiej. Złożona problematyka społeczno-polityczna Polski oraz zmieniająca się sytuacja międzynarodowa wskazują na wagę przedmiotów wyszczególnionych na początku, zwłaszcza, iż wiedza o społeczeństwie jako przedmiot humanistyczny odnosi się do wielu dziedzin nauki i dotyczy wielopłaszczyznowego zakresu zachowań społecznych we współczesnym świecie. Dlatego tak istotna i ważna jest długofalowa i wielokierunkowa edukacja, obejmująca wszystkie dziedziny życia szkoły, w celu wykształcenia postaw obywatelskich wśród młodzieży. Opracowane materiały dydaktyczno-ćwiczeniowe w niniejszym podręczniku powinny stać się jednym z ogniw procesu wychowania, a także pomocnym narzędziem dydaktycznym zarówno dla nauczycieli, jak i uczniów, zwłaszcza tych zdających egzamin maturalny.

Przemiany w Polsce, procesy integracyjne ze strukturami europejskimi w oparciu o edukację obywatelską mogą w istotny sposób przygotować uczniów do aktywnej i odpowiedzialnej działalności społecznej na rzecz poszanowania praw innych obywateli, zwłaszcza w dobie dyskusji o obywatelstwie, europejskości na forum instytucji Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej.

Jedną z podstawowych zasad współczesnej szkoły powinno być przekazywanie uczniom i kadry pedagogicznej spójnego obrazu rzeczywistości. Warunkuje to oparte na idei holistycznej nauczanie wiedzy o społeczeństwie w korelacji z innymi przedmiotami, takimi jak: geografia, podstawy przedsiębiorczości, biologia z uwzględnieniem tematyki ochrony środowiska, język polski w kontekście komunikacji werbalnej, edukacji dla bezpieczeństwa z uwzględnieniem współczesnych zagrożeń, obronności kraju, historii w ukazaniu przemian w Polsce i na świecie po II wojnie światowej, a także religii w ukazaniu nauki społecznej Kościoła.

Ważnym elementem w procesie edukacyjnym powinno być przygotowanie uczniów do korzystania z wszelkich nośników informacyjnych. Praca edukacyjna z uczniami musi być dostosowana do zachodzących zmian i postępu naukowo-technicznego. Stąd też została przyjęta forma niniejszej publikacji – do wersji drukowanej dołączona dyskietka z pełną jej zawartością w formie elektronicznej. Uczeń współczesny wprawdzie nie ma problemu ze zdobywaniem informacji, ale należy go ukierunkować w krytycznym i jednocześnie całościowym wykorzystaniu różnych rodzajów źródeł wiedzy. Celem ma też być odróżnianie przez uczniów opinii od faktów, grupowanie i stratyfikacja informacji, jak również tworzenie własnych opinii, osądów, wyrażanie własnych poglądów.

Istotnym elementem nauczania wiedzy o społeczeństwie musi być wielokierunkowe przygotowanie nauczyciela, korzystanie przez niego z wielu form i metod podawczych.

Przedstawiamy podręcznik uwzględnia założenia *Podstawy programowe* dla szkół ponadgimnazjalnych w IV etapie edukacyjnym w zakresie podstawowym i rozszerzonym. Umożliwia on pełną realizację przez nauczycieli indywidualizacji procesu nauczania, zawiera propozycje dostosowań wymogów edukacyjnych do jednostkowych potrzeb i możliwości uczniów (z uwzględnieniem ucznia zdolnego, z dysfunkcjami i maturzysty).

Podręcznik obejmuje następujące bloki tematyczne:

- 1) Metodyka nauczania przedmiotów związanych z integracją europejską
- 2) Podstawy ekonomii
- 3) Podstawy gospodarki rynkowej
- 4) Podstawy przedsiębiorczości
- 5) Fundamenty integracji europejskiej
- 6) Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej
- 7) Euro – wspólna waluta
- 8) Ustrój Unii Europejskiej
- 9) Obywatel Unii Europejskiej
- 10) Unia dla młodzieży
- 11) Kultura europejska

Struktura książki i sposób ujęcia zagadnień zostały zaprojektowane w taki sposób, aby budować poczucie europejskości wśród młodych ludzi. Jest to niezbędny element tworzenia świadomego i nowoczesnego społeczeństwa europejskiego i obywatelskiego.

Struktura opisowa każdej z lekcji będzie składała się z określenia:

- 1) celów i znaczenia zajęć. Znajdzie się tu opis wiedzy, jaką zdobędą uczniowie. Cele i znaczenie zajęć będą się odnosiły do szerszej perspektywy rozwoju umiejętności i kompetencji uczniów w postaci: pracy w grupie, dyskusji, umiejętnego doboru argumentów;
- 2) zakresu wymaganej wiedzy wstępnej. Większość zajęć wymagać będzie wprowadzenia uczniów do tematu. Etap ten może zostać zrealizowany w formie przygotowania się w domu w oparciu o udostępnione materiały lub przez nauczyciela w formie lekcji wprowadzającej. Wiedza ta pozwoli uczniom swobodnie realizować zadane ćwiczenia podczas lekcji;
- 3) literatury – do każdej lekcji zostaną zaproponowane źródła elektroniczne oraz literatura, która stanowić będzie bazę wiedzy dla uczniów i nauczycieli;

- 4) proponowanego scenariusza lekcji (forma, proponowane ćwiczenia), ogólnego zarysu przebiegu lekcji. W aspekcie merytorycznym zostaną zaproponowane konkretne zadania do realizacji dla uczniów i nauczycieli. Zostaną przedstawione najważniejsze zagadnienia merytoryczne kluczowe dla danego tematu;
- 5) dodatkowych materiałów dydaktycznych (znajdą się na płycie CD do drukowanej książki lub w przypadku publikacji elektronicznej będą to pliki do wykorzystania).

Przygotowane lekcje mają mieć charakter interaktywny. Rolą nauczyciela będzie pokierowanie i wprowadzenie uczniów w temat. Kluczowe dla sukcesu będzie zaangażowanie uczniów w zadania. Poza wiedzą uczniowie będą potrafili posługiwać się argumentami, ale też wyrażać swoje stanowisko i umiejętnie będą go bronić. Wśród wykorzystywanych metod znajdują: konwersatoria, symulacje, debaty, gry edukacyjne, analiza SWOT czy studium przypadku.

Ponosząc pełną odpowiedzialność za sposób ujęcia problemów, pragniemy wyrazić podziękowanie wszystkim instytucjom i osobom, które przyczyniły się do powstania tej pracy – zarówno w formie wsparcia finansowego, jak również merytorycznego. W szczególności dziękujemy Fundacji Narodowego Banku Polskiego, Komisji Europejskiej i Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) oraz Polskiemu Stowarzyszeniu Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA) za współfinansowanie niniejszej książki, co umożliwiło publikację materiałów opracowanych przez zespół młodych badaczy należących do PECSA. Słowa podziękowania należą się także Panu prof. dr hab. Bronisławowi Rudowiczowi za wnikliwą recenzję oraz Panu prof. dr hab. Alojzemu Nowakowi za życzliwe uwagi.

Redaktorzy naukow i redaktor metodyczny:

prof. dr hab. Ewa Latoszek
Katedra Unii Europejskiej im. J. Monneta
Szkoła Główna Handlowa
Przewodnicząca PECSA

prof. dr hab. Andrzej Stępnia
Ośrodek Badań Integracji Europejskiej
Uniwersytet Gdański

mgr Małgorzata Remplewicz- Ciborowska
nauczyciel wiedzy o społeczeństwie i historii
w gdyńskim liceum

Małgorzata Remplewicz-Ciborowska

METODYKA NAUCZANIA PRZEDMIOTÓW ZWIĄZANYCH Z INTEGRACJĄ EUROPEJSKĄ

Wstęp

Program nauczania zaprezentowany w tym podręczniku dla szkół ponadgimnazjalnych ma być kontynuacją realizowanego w IV etapie edukacyjnym przedmiotu wiedza o społeczeństwie. Istotne powinny być wspomniane we wstępie moduły związane z wychowaniem obywatelskim, a co za tym idzie z zagadnieniami związanymi z tematami: młody obywatel w UE, integracja, Polska w Europie i na świecie.

Szkoły ponadgimnazjalne muszą uwzględnić sposób realizacji zajęć z zakresu edukacji europejskiej w gimnazjum, a także wybrane zagadnienia z innych powiązanych przedmiotów oraz ścieżek edukacyjnych, zwracając uwagę na aspekt prawny, gospodarczy, społeczny i kulturalny omawianych problemów. Cele i treści nauczania ukazywać mają również aspekty: filozoficzne, ekologiczne, czytelnicze, medialne, regionalne a w szczególności europejskie. Powyższe cele i treści wynikają z rozporządzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej, szczególnie określającego w programach nauczania tzw. ścieżki międzyprzedmiotowe oraz wytyczne Ministerstwa na dany rok szkolny.

Procesy szybkich zmian zachodzących w Polsce po roku 1989 – społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych – wymagają zmodernizowania edukacji obywatelskiej. Złożona problematyka społeczno-polityczna Polski oraz zmieniająca się sytuacja międzynarodowa wskazują na wagę przedmiotów wyszczególnionych na wstępie. Zwłaszcza, że wiedza o społeczeństwie jako przedmiot humanistyczny odnosi się do wielu dziedzin nauki i dotyczy wielopłaszczyznowego zakresu zachowań społecznych we współczesnym świecie. Dlatego tak ważna jest długofalowa i wielokierunkowa edukacja, obejmująca wszystkie dziedziny życia szkoły dla wykształcenia postaw obywatelskich wśród młodzieży. Opracowane zaś materiały dydaktyczno-ćwiczeniowe zamieszczone w niniejszym podręczniku powinny stać się jednym z ogniw procesu wychowania,

a także pomocnym narzędziem dydaktycznym zarówno dla nauczycieli, jak i uczniów, zwłaszcza tych zdających egzamin maturalny.

Wiedza o przemianach w Polsce, procesach integracyjnych ze strukturami europejskimi w oparciu o edukację obywatelską mogą w istotny sposób przygotować uczniów do aktywnej i odpowiedzialnej działalności społecznej z poszanowaniem praw innych obywateli, zwłaszcza w dobie dyskusji o obywatelstwie i europejskości, jaka toczy się w Radzie Europy, Parlamencie Europejskim i Radzie Europejskiej.

Jedną z podstawowych zasad współczesnej szkoły powinno być przekazywanie uczniom i kadrze pedagogicznej spójnego obrazu rzeczywistości. Warunkuje to oparte na idei holistycznej nauczanie wiedzy o społeczeństwie w korelacji z innymi przedmiotami, takimi jak: geografia, podstawy przedsiębiorczości, biologia z uwzględnieniem tematyki ochrony środowiska, język polski w kontekście komunikacji werbalnej, edukacja dla bezpieczeństwa z uwzględnieniem współczesnych zagrożeń, obronności kraju, historia ukazująca przemiany w Polsce i na świecie po II wojnie światowej, a także religia, z przekazem nauki społecznej Kościoła.

Ważnym elementem w procesie edukacyjnym powinno być przygotowanie uczniów do korzystania z wszelkich nośników informacyjnych. Praca edukacyjna z uczniami musi być dostosowana do zachodzących zmian i postępu naukowo-technicznego. Stąd forma niniejszej publikacji – zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej. Uczeń współczesny wprawdzie nie ma problemu ze zdobywaniem informacji, ale należy go ukierunkować w krytycznym i jednocześnie całościowym wykorzystaniu różnych rodzajów źródeł wiedzy. Celem ma też być odróżnianie przez uczniów opinii od faktów, grupowanie i stratyfikacja informacji, jak również tworzenie własnych opinii, osądów, wyrażanie własnych poglądów.

Istotnym elementem nauczania wiedzy o społeczeństwie musi być wielokierunkowe przygotowanie nauczyciela, korzystanie przez niego z wielu form i metod podawczych.

Niniejszy podręcznik uwzględnia założenia *Podstawy programowej* dla szkół ponadgimnazjalnych w IV etapie edukacyjnym w zakresie podstawowym i rozszerzonym. Podstawa programowa zawarta zaś została w rozporządzeniu Ministerstwa Edukacji Narodowej. Podręcznik umożliwia pełną realizację przez nauczycieli procesu nauczania i jego indywidualizację, zawiera propozycje dostosowań wymogów edukacyjnych do jednostkowych potrzeb i możliwości uczniów (z uwzględnieniem ucznia zdolnego, z dysfunkcjami i maturzysty).

Podręcznik będzie obejmował dziesięć bloków tematycznych, tj. rozdziałów, które szczegółowo zostaną omówione w dalszej części pracy.

Zwłaszcza zajęcia związane z ustrojem UE, kulturą oraz obywatelstwem są tak zaprojektowane, aby budować poczucie europejskości wśród młodych ludzi. Jest to niezbędny element tworzenia świadomego i nowoczesnego społeczeństwa europejskiego i obywatelskiego.

Struktura opisowa każdej z lekcji będzie składała się z określenia:

1. Celów i znaczenia zajęć. Znajdzie się tu opis wiedzy, jaką zdobędą uczniowie. Cele i znaczenie zajęć będą się również odnosiły do szerszej perspektywy rozwoju umiejętności i kompetencji uczniów w postaci: pracy w grupie, dyskusji, umiejętnego doboru argumentów.
2. Zakresu wymaganej wiedzy wstępnej. Większość zajęć wymagać będzie wprowadzenia uczniów do tematu. Etap ten może zostać zrealizowany w formie przygotowania się uczniów w domu na podstawie udostępnionych materiałów lub przez nauczyciela w formie lekcji wprowadzającej. Wiedza ta pozwoli uczniom swobodnie realizować zadane ćwiczenia podczas lekcji.
3. Literatury. Do każdej lekcji zostaną zaproponowane źródła elektroniczne oraz literatura, która stanowić będzie bazę wiedzy dla uczniów i nauczycieli.
4. Proponowanego scenariusza lekcji (forma, proponowane ćwiczenia), tj. ogólnego zarysu przebiegu lekcji. W aspekcie merytorycznym zostaną zaproponowane konkretne zadania do realizacji przez uczniów i nauczycieli. Zostaną przedstawione najważniejsze zagadnienia merytoryczne kluczowe dla danego tematu.
5. Dodatkowych materiałów dydaktycznych (znajdą się na płycie CD dołączonej do drukowanej książki lub w przypadku publikacji elektronicznej będą to pliki do wykorzystania).

Przygotowane lekcje będą miały charakter interaktywny. Rolą nauczyciela będzie pokierowanie i wprowadzenie uczniów w temat. Kluczowe dla sukcesu będzie zaangażowanie uczniów w zadania. Poza wiedzą uczniowie nabędą umiejętność posługiwania się argumentami, ale również wyrażania swojego stanowiska i jego obrony. Wśród wykorzystywanych metod znajdą się: konwersatoria, symulacje, debaty, gry edukacyjne, analiza SWOT czy studium przypadku.

1. Szczegółowe cele kształcenia i wychowania

1.1. Ogólne i szczegółowe cele kształcenia

Podstawa programowa kształcenia ogólnego definiuje cele ogólne w zakresie omawianych przedmiotów w następujący sposób:

- chronologia – uczeń porządkuje poszczególne wydarzenia, pojęcia itp.,

- analiza i interpretacja – uczeń analizuje wydarzenia, zjawiska, procesy, dostrzegając zależności pomiędzy różnymi dziedzinami życia,
- kształcenie wrażliwości społecznej,
- wykorzystanie i tworzenie informacji,
- rozpoznanie i rozwiązywanie problemów,
- współpraca z innymi.

Natomiast szczegółowe cele kształcenia i wychowania zostały zdefiniowane w następujący sposób:

- uczeń zna podstawy ustrojowe państw,
- wyjaśnia podstawowe pojęcia,
- definiuje pojęcia obywatelskie,
- wyjaśnia zasady obywatelstwa polskiego i unijnego,
- wymienia i zna prawa obywateli UE,
- zna strukturę szkolnictwa w Polsce i na terenie UE,
- wyjaśnia zasady funkcjonowania euro,
- wyjaśnia pojęcia związane z kulturą europejską w ujęciu historycznym i współczesnym.

2. Postawy i praktyki

Celem programu powinno być kształcenie postaw społecznych i obywatelskich uczniów. Uczeń powinien umieć tworzyć więzi ze wspólnotą lokalną, narodową, europejską. Powinien kierować się szacunkiem dla zasad systemów demokratycznych, przez poszanowanie praw i obowiązków. Podstawą do poznania tych zasad i postaw powinny być ogólnodostępne dokumenty, m.in. Konstytucja RP, fragmenty kodeksów i dokumentów unijnych, podstawowe deklaracje i umowy międzypaństwowe. Uwzględniają to zatwierdzone przez Ministerstwo Edukacji Narodowej programy nauczania.

3. Sposoby osiągania celów kształcenia i wychowania

Szczególną uwagę na wstępie należy zwrócić na możliwości indywidualizacji pracy ze względu na predyspozycje uczniów, profile klas objętych programem i umiejętności nauczycieli. W procesie kształcenia i wychowania w poszczególnych przedmiotach nie ma jednej, najlepszej metody nauczania. Metod jest kilka i nauczyciel musi dokonać właściwego wyboru, tak aby przekazywana wiedza była ciekawa, przystępna, ale także efektywna i angażująca uczniów w proces dydaktyczny. Nauczyciel, dobierając właściwą metodę, tak ukierunkowuje pro-

ces uczenia, aby umożliwić uczniowi zdobycie umiejętności niezbędnych w życiu codziennym. Ważnymi elementami są:

- planowanie i organizacja,
- umiejętność porozumiewania się i oceniania,
- porządkowanie i wykorzystanie wiedzy z różnych źródeł,
- posługiwanie się technologiami informacyjnymi,
- współpraca w grupie, zespole,
- twórcze myślenie,
- rozwijanie inicjatyw własnych.

Uczniowie, którzy w przyszłości pełnić będą różne role społeczne, muszą poznawać wiele form porozumiewania się, takich jak dyskusja, debata, techniki dramatyczne, mapy mentalne, portfolio, analiza przypadku. Wymienione formy przede wszystkim mają duże znaczenie w kształtowaniu wśród młodzieży postaw społecznych, obywatelskich, państwowych, ale także umiejętności pracy w zespole, w grupie, w środowisku. Młodzież, zapoznawszy się z różnymi rodzajami współpracy, będzie mogła w przyszłości wykorzystywać zdobytą wiedzę do przyswajania nowych elementów, samodzielnego łączenia wiedzy posiadanej z nowo nabywaną.

Realizację tę umożliwiać będzie także najczęściej stosowana forma pracy – praca pod kierunkiem z wykorzystaniem różnych źródeł (ikonograficzne, statystyczne, teksty źródłowe). Źródła te będą wykorzystywane do analizy i oceny, a efektem może być przedstawienie wyników za pomocą karty pracy, notatki lekcyjnej, schematu, rekapitulacji wtórnej pod koniec każdego tematu bądź działu, lub też w formie testu, kartoteki pracy, sprawdzianu wiadomości.

Nie należy rezygnować z najczęściej stosowanych tradycyjnych metod pracy, ponieważ przynoszą one także dobre efekty końcowe.

Łącząc różne formy i metody pracy w sposób twórczy i efektywny można przekazać uczniom wiedzę i umiejętności potrzebne do realizowania celów wyznaczanych przez nich samych i szkołę.

4. Opis założonych osiągnięć ucznia

Uczeń powinien nabyć umiejętności zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Umiejętności te muszą współdziałać z treściami programowymi. Można je w różnego rodzaju formach i etapach edukacyjnych kontrolować, sprawdzać albo nawet korygować, uzupełniając koniecznymi treściami i zagadnieniami. Przyjąć należy taką metodę, jaka będzie odpowiednia dla poszczególnych uczniów i klas. Należy dostosować wiedzę i treści edukacyjne do umiejętności i możliwości

uczniów, np. uczeń zdolny, uczeń z problemami edukacyjnymi, wychowawczy, klasa profilowana lub ogólna itp. Rozróżnienie takie powoduje dostosowanie metod i form pracy edukacyjnej w przypadku uczniów zdolnych i z dysfunkcjami, tak aby zdolny mógł rozwijać swoje umiejętności, a uczeń z dysfunkcjami mógł podstawowy zakres wiedzy przyswoić w przystępny sposób. Jeśli zaś chodzi o klasy profilowane i ogólne, to nowa podstawa programowa zakłada, że w I klasie liceum wszystkie klasy są ogólne i zakres wiedzy oraz wymiar czasowy przedmiotu jest mniejszy, a zatem należy go do tych wymogów dostosować. W kolejnych etapach edukacyjnych, w klasie II i III, klasy są profilowane, i te, w których uczniowie wybierają przedmioty humanistyczne, mogą realizować rozszerzenie, co za tym idzie mają do dyspozycji większą ilość godzin, więc odbiorca – uczeń jest w większym stopniu zaangażowany i zainteresowany zakresem tematycznym niniejszego podręcznika. W klasach, których uczniowie wybierają przedmioty ścisłe, zarówno liczba godzin jest mniejsza, jak i sami uczniowie są w mniejszym stopniu zaangażowani w proces edukacyjny i muszą go realizować na poziomie podstawowym.

Forma i czas musi być od tych czynników ściśle uzależniona ze względu na efekty końcowe. Uczeń powinien:

- wykorzystywać wiedzę zdobytą zarówno w sytuacjach typowych, jak i nietypowych,
- hierarchizować i porządkować różne rodzaje źródeł,
- szukać i selekcjonować źródła,
- przedstawiać argumenty za i przeciw,
- porównywać różne informacje,
- odróżniać fakty od opinii,
- samodzielnie wnioskować i formułować własną opinię.

Niniejszy podręcznik ma być pomocny nie tylko dla nauczycieli przedmiotów humanistycznych. Jest również kierowany do uczniów, którzy wybierać będą po maturze kierunki ekonomiczne, prawnicze, marketingowe, zarządzanie itp., w powiązaniu z edukacją europejską, a wykonywane przez nich w przyszłości zawody będą związane z działalnością Unii Europejskiej. Ważne jest również propagowanie zagadnień europejskich pod kątem ukształtowania postaw obywatelskich wśród młodych ludzi, postaw proeuropejskich, tak aby jak najlepiej mogli funkcjonować w przyszłości dla dobra i pożytku swojego kraju i wspólnoty europejskiej. By mogli swobodnie i bez kompleksów konkurować na rynkach pracy państw członkowskich, świadomi swoich praw i obowiązków. Propozycje lekcji zawarte w podręczniku mogą to w bardzo znaczący sposób ułatwić i zachęcić do dalszego zapoznawania się z wieloma aspektami działalności Unii Europejskiej oraz korzyściami w znajomości owych zasad.

5. Treści nauczania

Podstawowe treści i metody nauczania zawarte są w rozporządzeniach MEN i wytycznych kuratorskich na dany rok szkolny i poziom edukacyjny. Wszystkie te elementy zostały uwzględnione w podręczniku. Obejmuje on treści podstawowe i uzupełniające.

Każdy z przedstawionych rozdziałów zawiera elementy znajdujące się w rozporządzeniach MEN. Co więcej, każdy z rozdziałów przedstawia wiedzę szerszą aniżeli wymagana, co pozwoli nauczycielom określić zakres lekcji w sposób elastyczny. Podręcznik *Podstawy wiedzy o Unii Europejskiej* zawiera następujący zakres tematyczny korespondujący z programem nauczania określonym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Rozdział 1. *Metodyka nauczania przedmiotów związanych z integracją europejską*

Rozdział 2. *Podstawy ekonomii* dotyczy takich zagadnień jak:

- wspólny rynek,
- wspólna polityka,
- polityka regionalna.

W rozdziale 3. *Podstawy gospodarki rynkowej* omówiono następujące zagadnienia:

- polityka handlowa,
- polityka rolna,
- polityka transportowa,
- konkurencja.

W rozdziale 4. *Podstawy przedsiębiorczości* poruszono następujące zagadnienia:

- biznes plan – zasady tworzenia i funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw,
- systemy dofinansowania ze środków unijnych,
- zasady funkcjonowania przedsiębiorstw w Polsce i na terenie innych krajów Unii Europejskiej,
- zasady funkcjonowania przedsiębiorstw, konkurencyjność,
- planowanie strategii, strategię rozwoju przedsiębiorstw,
- otoczenie okołobiznesowe i otoczenie przedsiębiorstw.

W rozdziale 5. *Fundamenty integracji europejskiej* zawarte są m.in. następujące treści:

- znaczenie pojęcia fundamenty integracji europejskiej,
- zasady współpracy między krajami Unii Europejskiej,
- współczesna Europa,
- Polska a UE,
- funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego,
- historia integracji europejskiej.

W rozdziale 6. *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, przedstawiono takie zagadnienia jak:

- swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i ludzi,
- podróżowanie po Europie,
- praca w Polsce i zagranicą.

Rozdział 7. *Euro – wspólna waluta* został poświęcony następującym kwestiom:

- zasady wprowadzania euro,
- euro w rozliczeniach transakcji handlowych,
- zastępowanie rodzimych walut – euro,
- unia gospodarcza i walutowa,
- euro jako prawny środek płatniczy.

W rozdziale 8. *Ustrój Unii Europejskiej* omówiono m.in.:

- zasady ustrojowe państw członkowskich,
- ustrój UE.

Rozdział 9. *Obywatel Unii Europejskiej* dotyczy m.in. kwestii

- obywatel a obywatelstwo,
- obywatelstwo polskie i unijne,
- istota obywatelstwa,
- społeczeństwo obywatelskie,
- życie publiczne,
- administracja publiczna.

Rozdział 10. *Unia dla młodzieży* odnosi się do takich kwestii jak:

- system szkolnictwa w Polsce,
- system szkolnictwa w UE,
- zadania Ministerstwa Edukacji,
- rynki pracy,
- sposoby nauki i zatrudnienia w Unii Europejskiej,
- dokumenty szkolne – prawa i obowiązki ucznia,
- organizacja studiów – kierunki, programy edukacyjne unijne,
- kształcenie za granicą – charakterystyka kształcenia w wybranych krajach UE,
- system stypendialny, programy pomocowe, programy edukacyjne,
- programy związane z doradztwem zawodowym.

W rozdziale 11. *Kultura europejska* omówione są następujące tematy:

- definicja kultury w ujęciu historycznym i współczesnym,
- definicja kultury europejskiej,
- miejsce kultury w Unii Europejskiej,
- kultura wobec wyzwań przyszłości.

6. Przykładowe metody pracy i ćwiczeń

6.1. Metody pracy

W zależności od ucznia i profilu klasy należy wprowadzić odpowiednie, efektywne metody pracy. Metody te powinny nie tylko aktywizować uczniów, podawać określony zakres wiedzy, jaką muszą przyswoić, ale również pobudzać ich zainteresowanie nauką, chęć samodzielnego poszukiwania odpowiednich dla siebie dróg rozwoju i kształcenia. Przez stopniowanie trudności edukacyjnych powinny dawać sposobność do rywalizacji, kształtować odporność emocjonalną uczniów, a także świadomość uwarunkowań zarówno sukcesów, jak i porażek. Należy w taki sposób organizować zadania grupowe, żeby stwarzały możliwość współpracy, podziału zadań, ale i odpowiedzialności za wykonywane zadania i ćwiczenia. Dbać nie tylko o rozwój edukacyjny, ale również intelektualny i emocjonalny. Przez wskazywanie właściwego doboru aktywności uczniowskiej pomagać uczniom w kierowaniu ich rozwojem. Ważnym elementem jest budowanie u młodzieży poczucia własnej wartości, docenianie choćby najmniejszych sukcesów, zachęcanie do efektywniejszej pracy. Metody pracy z uczniami powinny ich zachęcać do uczestnictwa w konkursach, olimpiadach i projektach tematycznych. Jednakże trzeba zwrócić również szczególną uwagę na propagowanie i promowanie wśród uczniów ogólnie przyjętych wzorów postępowania i zachowania, zaangażowania w przedsięwzięcia na rzecz otoczenia, które w przyszłości ukształtować mają ich na obywateli Polski i obywateli Unii Europejskiej świadomych własnej wartości i wszechstronnie wykształconych, umięjących nie tylko samodzielnie wykonywać powierzone im zadania, ale też współpracować w grupie, środowisku, państwie.

Metody pracy muszą także być zgodne z podstawą programową, wytycznymi Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Unii Europejskiej, i na nich się opierać. Natomiast kryteria oceniania powinny uwzględniać zakres wiedzy: konieczny, podstawowy, rozszerzony, dopełniający i ponadprogramowy.

W każdym rozdziale niniejszej książki jej autorzy przedstawiają proponowane metody nauczania, przykładowe ćwiczenia i formy pracy. Współczesna dydaktyka uznaje za kluczową potrzebę kształcenia wielostronnego, polegającego na łączeniu na lekcjach elementów metod podających, poszukujących, eksponujących i praktycznych, które mają jednocześnie odzwierciedlać cztery podstawowe rodzaje uczenia się. Realizowanie polimetodyczności w procesie dydaktyczno-wychowawczym jest gwarantem osiągnięcia wyznaczanych w programach edukacyjnych celów. W szkołach ponadgimnazjalnych pomocne i konieczne dla

właściwego przebiegu procesu dydaktyczno-wychowawczego będą zarówno metody podające – tradycyjne, jak i te, które wymagać będą od młodzieży samodzielnego rozwiązywania problemów, wyszukiwania informacji.

Przydatnymi formami przyswajania wiadomości, rozwijającymi myślenie, umiejętności wyciągania wniosków oraz stosowania nabytej wiedzy zarówno w sytuacjach typowych, jak i nietypowych są: praca w grupach, praca pod kierunkiem, praca z materiałem źródłowym, mapa, diagramem, schematem, wykresem, danymi statystycznymi.

Współczesna dydaktyka podkreśla potrzebę wszechstronnego kształcenia młodzieży. Należy zatem dla efektywnego procesu dydaktyczno – wychowawczego na poszczególnych lekcjach łączyć elementy metod podających, poszukujących, waloryzujących oraz praktycznych. Tak wprowadzana wiedza może zagwarantować osiągnięcie wytyczonych w programach nauczania celów. Pożądane wydają się ograniczenie metod podających, na rzecz tych, które wymagać od uczniów będą samodzielnego rozwiązywania problemów i umiejętności poszukiwania informacji. W tym też celu nauczyciel powinien zaplanować wykorzystanie takich metod i technik pracy, jakie zostały przytoczone powyżej.

Metoda pracy pod kierunkiem lub jej modyfikacje są najczęściej stosowane ze względu na ich wszechstronność i wdrażanie uczniów do samodzielnej pracy. Narzędziem zaś ułatwiającym realizację postawionych zadań mogą stać się karty pracy.

Teksty źródłowe są od lat istotnym środkiem dydaktycznym, który ułatwia uczniom kształtowanie umiejętności krytycznego czytania różnych tekstów.

Inną ważną metodą dla realizacji najważniejszych celów edukacji obywatelskiej jest **metoda projektu**. Wprowadza ona wiele elementów kształtujących umiejętności samodzielności, współpracy w grupie, rozwiązywania problemów i ich prezentacji na forum. Realizacja projektu powinna składać się z trzech etapów, pomiędzy którymi zarówno uczniowie, jak i nauczyciele, mają ściśle określone zadania, tj. przygotowanie projektu, jego realizacja i na koniec jego prezentacja. Ważne jest, aby uczniowie w tej metodzie realizowali zadania poznawcze, które są szerzej przygotowywane i prezentowane niż tradycyjne zadania. Główną zaletą tej metody jest praca zespołowa przy zachowaniu indywidualizacji, gdyż część zadań uczniowie wykonują samodzielnie. Kształtuje to umiejętności współdziałania, poszukiwania porozumienia, dyscypliny oraz słuchania i wygłaszania własnych opinii.

Kolejnymi formami są: dyskusja, dyskusja punktowa, „drzewo decyzyjne” metaplan, strategia „za i przeciw”, analiza SWOT.

Dyskusja pozwala na kształcenie umiejętności precyzyjnego wyrażania własnych myśli, poglądów, opinii oraz ich argumentowania.

Dyskusja punktowa poszerza umiejętności samej dyskusji o elementy kontrolowania własnych wypowiedzi, sądów, opinii. Udział w dyskusji jest obserwowany i punktowany; punkty dodatnie za merytoryczne argumentowanie, właściwą prezentację, a punkty ujemne za wypowiedzi nie na temat, brak kultury zachowania. Metoda ta może być stosowana zamiast tradycyjnego odpytywania uczniów. Najczęściej w tej metodzie nauczyciel wybiera od 4 do 6 uczniów, którzy przewidziani są do udziału w dyskusji. Czas trwania tej formy nie powinien przekraczać 20 minut. W tej metodzie nauczyciel nie może ingerować, oceniać jej przebiegu, jedynie ocenia każdy z jej elementów.

Przy „**drzewie decyzyjnym**” uczniowie muszą dokonywać dodatkowo właściwych wyborów i podejmować decyzję przy ukazaniu im konsekwencji prezentowanych poglądów i wartości. Nauczyciel dokładnie musi określić problem do analizy i oceny, a uczniowie w formie graficznej przedstawiają warianty jego rozwiązania, jednocześnie starają się przewidzieć skutki, zarówno pozytywne, jak i negatywne. Istotnym walorem tej metody są wartości uznawane przez tzw. osobę decyzyjną, co ma duży wpływ na wybór konkretnego wariantu i jego skutków. Może powyższa forma przedstawiać się następująco:

Sytuacja wymagająca podejmowania decyzji :			
możliwe rozwiązanie – TAK		możliwe rozwiązanie – NIE	
skutki pozytywne podjętej decyzji – korzyści	skutki negatywne podjętej decyzji – niebezpieczeństwa	skutki pozytywne podjętej decyzji – korzyści	skutki negatywne podjętej decyzji – niebezpieczeństwa

Metaplan – pozwala na wskazywanie różnych sposobów rozwiązywania analizowanych problemów. Często stosowany jest do ukazywania trudnych lub kontrowersyjnych zagadnień czy problemów. Podstawowym celem w tej metodzie jest określenie przez uczniów tzw. stanu wyjściowego. Uzyskuje się to przez odpowiedź na pytania: Jak było? Jak jest? Jak powinno być? Ważne jest również, żeby uczniowie próbowali ustalić przyczyny stanu wyjściowego, czyli: Dlaczego tak było lub jest? albo: Dlaczego nie jest tak, jak powinno? Pozwala to stworzyć możliwości do poprawy istniejącej sytuacji. Na zakończenie uczniowie muszą określić, co należałoby zrobić, żeby zmienić lub chociażby poprawić sytuację. Forma ta może być przedstawiona poprzez następujący schemat:

Jak było?	Jak powinno być?
Dlaczego nie było tak, jak powinno?	
Co trzeba zrobić, by poprawić istniejącą sytuację?	

Strategia „za i przeciw” to kolejna kształtująca umiejętności podejmowania decyzji metoda. W dwóch grupach uczniowie przygotowują się do dyskusji, argumentowania i przekonania przeciwników do własnych racji, poglądów. Schemat takiej metody może przedstawiać się następująco:

Problem:	
za	przeciw

W **analizie SWOT** dokonuje się w podobny, ale bardziej rozbudowany sposób określenia za lub przeciw, przez ukazanie mocnych i słabych stron problemów, przy jednoczesnym wskazaniu wynikających z nich szans pozytywnego rozwiązania lub zagrożeń. Analiza SWOT jest ciekawą propozycją, zarówno w pracy z uczniami indywidualnymi, jak i grupą, klasą. Schemat tej metody można zaś przedstawić następująco:

Problem	
Mocne strony	Słabe strony
Szanse wynikające z mocnych stron	Zagrożenia wynikające ze słabych stron
Wypracowanie stanowiska	

Często stosowanymi metodami są również: burza mózgów, techniki dramatyczne, mapy mentalne, portfolio, projekt.

Burza mózgów umożliwia uczniom wyłonienie wielu pomysłów dotyczących określonego problemu. Jest łatwa w realizacji dla nauczyciela, ale też zachowuje swoją atrakcyjność dla uczniów. Wyzwala aktywność i kreatywność. Metoda ta nazywana jest również „fabryką pomysłów” lub od nazwiska jej twórcy – metodą Osborne’a. Nauczyciel spisuje w tej metodzie na tablicy wszystkie pomysły, nawet te najbardziej absurdalne lub innowacyjne, by pod koniec pozostały te najlepsze ze wszystkich. „Burza mózgów” składa się z następujących elementów:

- 1) podanie tematu, problemu,
- 2) podawanie skojarzeń, hipotez przez uczniów,
- 3) analiza, grupowanie pomysłów, przedstawienie rozwiązań.

Techniki dramowe, czyli odgrywanie ról, umożliwiają uczniom uczenie się przez określone działanie. Jest to dosyć prosta forma, ale może stać się przeciwwagą dla monotonii procesu dydaktycznego, ze względu na wprowadzenie teatralizacji, wykorzystanie spontaniczności i ekspresji uczniów oraz ich skłonności do naśladownictwa i zabawy.

Mapy mentalne – metoda Buzana polega na opracowaniu problemu przy użyciu symboli, schematów, haseł itp., czyli wizualizacji postawionego problemu. Metoda ta systematyzuje i porządkuje zdobytą wiedzę, przy ukazaniu zależności między wydarzeniami, zjawiskami czy faktami.

Portfolio, czyliteczka tematyczna, to metoda, której celem jest ułatwienie planowania, organizowania i przede wszystkim oceniania własnej pracy. Głównym zaś celem jest umiejętność gromadzenia materiałów na wybrany temat lub tematy. Uzupełnieniem metody portfolio może być projekt jako realizacja zadań interdyscyplinarnych w kształceniu umiejętności planowania i organizowania pracy, zbierania i selekcji materiału, pracy grupowej. Metoda projektu realizuje także cele edukacji obywatelskiej w zakresie samodzielności, ale i umiejętności współpracy, wyszukiwania informacji, rozwiązywania problemów, prezentacji opracowanych materiałów. Metoda ta służy rozbudzeniu wśród uczącej się młodzieży umiejętności samodzielnego docierania do różnych rodzajów źródeł wiedzy, np. przez strony internetowe, prasę, media, bibliotekę. Zmusza także do dbałości o szczegóły, formę i treść pracy, logiczne i metodyczne myślenie.

Według rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej (z dnia 30 kwietnia 2007 r.) dotyczącego warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania oraz promowania uczniów w szkołach publicznych, nauczyciele muszą indywidualizować pracę z uczniami w czasie wszelkich zajęć edukacyjno-wychowawczych, dostosowywać metody pracy i ćwiczeń do ich potrzeb edukacyjno-rozwojowych i psychoedukacyjnych.

Literatura

- Galster J., Witkowski Z., *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 2006
McCormick J., *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2010
Niemierko B., *Ocenianie szkolne bez tajemnic*, Warszawa 2002
Niemierko B., *Między oceną szkolną a dydaktyką. Bliżej dydaktyki*, Warszawa 1999
Niemierko B., *Podręcznik skutecznej dydaktyki*, Warszawa 2007
Sztuka nauczania. Czynności nauczyciela, red. K. Kruszewski, Warszawa 1994

Izabela Zawislińska

Katedra Administracji Publicznej

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej

PODSTAWY EKONOMII

Cel zajęć

Ekonomia jest nauką obecną niemal w każdym obszarze życia człowieka – i jednostek, i zbiorowości ludzkich. Jest związana z zaspokajaniem potrzeb przez bardzo szeroką kategorię, jaką są dobra. Dlatego też młode pokolenie powinno znać i rozumieć podstawowe pojęcia, kategorie, zależności i procesy ekonomiczne. Ponadto dzięki funkcji poznawczej ekonomii powinno także nabyć umiejętności zastosowania zdobytej wiedzy w życiu codziennym, przy podejmowaniu nawet prostych decyzji o wykorzystaniu posiadanych zasobów, np. pieniężnych. Aplikacyjny charakter ekonomii może również pomóc we właściwym interpretowaniu i ocenie informacji płynących zarówno z rynku, jak i od innych podmiotów gospodarczych, w tym instytucji publicznych.

Celem zajęć jest rzetelne przedstawienie podstawowych pojęć, problemów i narzędzi analizy ekonomicznej, dzięki czemu możliwe będzie ograniczenie występowania błędów w interpretacji i rozumieniu podstawowych zagadnień ekonomicznych. Podczas zajęć nacisk będzie w szczególności położony na podstawowe kategorie makroekonomiczne, które bardzo często są postrzegane jako problemy, ale także na cele ekonomii, na narzędzia, w tym poszczególne polityki służące do ich realizacji, jak również na interpretację oraz sposób liczenia podstawowych wskaźników ekonomicznych. Zajęcia mogą być prowadzone w formie wykładu i ćwiczeń z wykorzystaniem aktywizacji uczniów. Formy te stwarzają możliwość kształtowania i prezentowania przez uczniów samodzielnych opinii, prowadzenia dyskusji i debat na właściwym poziomie merytorycznym, jak również zachęcają do polemiki i krytyki, ale o konstruktywnym charakterze. Tym samym zajęcia będą służyły pogłębianiu wiedzy, wypracowywaniu indywidualnej oceny, a także kreowaniu umiejętności argumentacji podczas dyskusji oraz pracy zespołowej.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Pojęcie i zakres nauki ekonomii

Ekonomia to nauka społeczna mówiąca o sposobach i narzędziach, za pomocą których podmioty gospodarcze decydują o jak najlepszym, czyli optymalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów czynników produkcji (pracy, kapitału i ziemi) w celu zaspokojenia potrzeb – zróżnicowanych w zależności od podmiotu, o czym szerzej w części poświęconej podstawom gospodarki rynkowej. Jest to jedna z wielu definicji ekonomii, które można przytoczyć. Inne mówią np., że to nauka badająca, w jaki sposób społeczeństwo gospodarujące decyduje o tym, co, jak i dla kogo produkować, lub też, że jest to nauka o procesach gospodarczych, tj. procesach produkcji, podziału (dystrybucji) wymiany i konsumpcji środków zaspakajania potrzeb ludzkich. Należy jednak podkreślić, że mimo różnych określeń używanych w tych definicjach zawsze akcentuje się proces gospodarowania, czyli gospodarczą aktywność człowieka, jak również społeczny charakter tej nauki. Oznacza to, że ekonomia zajmuje się analizą zachowań człowieka, oczywiście tych dotyczących decyzji gospodarczych, natomiast nie jest nauką ścisłą, a jedynie wykorzystuje, z różnym zresztą skutkiem, narzędzia typowe dla nauk ścisłych. W ekonomii należy także uwzględniać aspekty psychologiczne, które tłumaczą wiele wyborów, decyzji oraz zachowań podmiotów gospodarczych.

Do podstawowych działów ekonomii zalicza się mikroekonomię, makroekonomię oraz mezoekonomię. W **mikroekonomii** analizuje się zachowania poszczególnych jednostek, takich jak konsument lub przedsiębiorca. Z kolei w **makroekonomii** bada się agregaty, grupy podmiotów tworzących gospodarke, czyli gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, czy też państwo. **Mezoekonomia** zajmuje się natomiast analizą związków i zjawisk zachodzących w sferze poszczególnych działów, sektorów lub branż produkcji oraz zatrudnienia. W każdym z działów tworzy się **prawa ekonomiczne**, które w sposób teoretyczny opisują główne prawidłowości procesów gospodarczych, czyli związki przyczynowo-skutkowe między zjawiskami, współistnienie zdarzeń lub zależności funkcyjne. Prawa te mogą być obiektywne i subiektywne. Pierwsze określane są jako **sądy pozytywne** i dotyczą zjawisk, które są opisane bez interpretacji czy wartościowania badacza. **Ekonomia pozytywna**, która wykorzystuje powyższe prawa, skupia się na opisie faktów, zmian zachodzących w rzeczywistości, ogólnych prawidłowości bez określania, czy są właściwe lub czy należy je zmienić. Z kolei podejście wartościujące (subiektywne) rodzi **sądy normatywne**. Zawierają one interpretację danych, poglądy i stanowisko badacza. **Ekonomia normatywna** przedstawia

głównie założenia myślicieli, ich sądy oraz analizę wyników badań. Prawa ekonomiczne powstają w oparciu o wyniki badań empirycznych i teoretycznych. Przedstawia się je w formie opisowej lub za pomocą **modeli**, które pokazują w sposób uproszczony i teoretyczny podstawowe zależności oraz związki zachodzące w gospodarce. Stanowią więc teoretyczne uogólnienie badanej rzeczywistości. Przy czym, skupiając się tylko na badanym fragmencie, pozostałe elementy przyjmują jako niezmiennie (tzw. założenie *ceteris paribus*). Modele mogą być opisowe lub zmatematyzowane. Różni je język i forma prezentacji badanych zjawisk. Dzięki modelom możliwe jest określenie związków przyczynowo-skutkowych, ogólnych tendencji, typowych wyborów lub zachowań zbiorowości, które są w centrum zainteresowań teorii ekonomii¹.

2. Podstawowe narzędzia analizy ekonomicznej

Do analizy zjawisk ekonomicznych powszechnie stosuje się dane statystyczne. Analizy z uwzględnieniem danych statystycznych noszą nazwę badań empirycznych. Ekonomisci w swoich analizach korzystają głównie z dwóch rodzajów danych: szeregów czasowych i danych przekrojowych. **Szeregiem czasowym** nazywamy zestawienie wartości tej samej zmiennej w różnych okresach. Okresami są zazwyczaj lata, kwartały lub miesiące. Przykładem szeregu czasowego może być wielkość PKB w Polsce w kolejnych latach w okresie 2009–2013. **Dane przekrojowe** pokazują natomiast strukturę pewnej cechy w jednym okresie, przykładowo strukturę dochodów budżetu państwa w 2013 r. Takie dane przekrojowe przedstawiają podział pewnej zmiennej (dochodów budżetowych) na drobniejsze kategorie. Jednak dane przekrojowe mogą mieć także inny charakter. Mogą one dotyczyć zestawienia jednej cechy dla różnych elementów w populacji (np. państw czy regionów). Przykładem takich danych mogą być wartości PKB w 2013 r. dla kilku państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Zmiany, które są wyrażone w tych samych jednostkach, w jakich liczy się daną zmienną, nazywamy **zmianami w kategoriach absolutnych**. Nie dają one jednak pełnego obrazu wahań określonej zmiennej. Wzrost o jednostkę z wartości 1 jest przecież czymś innym niż wzrost o jednostkę z wartości 1 000 000. Dlatego też do porównywania skali wahań stosuje się najczęściej **zmiany względne** (procentowe). Takie podejście jest już zupełnie konieczne, gdy porównujemy zmienne wyrażone w różnych jednostkach (np. liczbę pracujących w tys. osób i PKB

¹ Por. R. Wojciechowska, *Makroekonomia – podstawowe pojęcia*, [w:] *Ekonomia w zarysie*, red. I. Zawislińska, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2011, s. 36–37.

w mld USD). W ekonomii do analizy zmian procentowych wykorzystujemy wskaźniki.

Wskaźnik, inaczej **indeks** mierzy procentową (względną) zmianę danej zmiennej. Przy obliczaniu wskaźników trzeba pamiętać o dwóch zasadach. Po pierwsze, w ekonomii wskaźniki normalizujemy do liczby 100, a nie do jedności². Po drugie, przy powoływaniu wskaźników zawsze trzeba podać podstawę (tzn. jaki okres lub jaki inny element jest przyjęty za 100). Wskaźniki nie muszą być obliczane w stosunku do sąsiadujących ze sobą okresów. Obliczenie procentowej zmiany liczby pracujących w 2009 r. w porównaniu z 2007 r. także jest możliwe. Zmiany procentowe nie są jednak symetryczne. Wzrost liczby pracujących w 2008 r. w porównaniu z 2009 r. nie będzie taki sam, jak spadek w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. Wynika to z faktu, że dzieląc identyczną zmianę w kategoriach absolutnych przez różne podstawy, uzyskujemy różne wyniki.

Wskaźniki dynamiki dzielimy na łańcuchowe i jednopodstawowe. **Wskaźniki łańcuchowe** to np. wskaźniki, w których za podstawę przyjęto rok poprzedni (=100), co oznacza, że ich kolejne wartości odnoszą się do innego roku bazowego. Z kolei **wskaźniki jednopodstawowe** mają identyczną podstawę, np. rok 2010=100, czyli wszystkie ich kolejne wartości odnoszą się do tego samego roku bazowego. Urzędy statystyczne publikują wskaźniki o rozmaitych podstawach, niekoniecznie takich, jakich potrzebujemy w danym badaniu. Dlatego niezwykle ważna jest umiejętność prawidłowego przeliczania wskaźników z jednej podstawy na inną. Ponadto należy wskazać na **różnicę między zmianami procentowymi a zmianami w punktach procentowych**, gdyż często rozróżnienie to jest mylone. Na przykład, w 2009 r. realny PKB w Polsce wzrósł o 1,6%, zaś w 2010 r. o 3,8%³. O ile procent wyższe było tempo wzrostu gospodarczego w 2010 r. w porównaniu z 2009 r.? Stosujemy tutaj standardową procedurę obliczania zmian procentowych:

$$\frac{3,8}{1,6} \cdot 100 = 237,5$$

$$237,5 - 100 = 137,5\%.$$

Jak widać, w 2010 r. tempo wzrostu gospodarczego było o 137,5% wyższe niż w 2009 r. W jakich jednostkach wyrażona jest natomiast zmiana o 2,2 (3,8 – 1,6 = 2,2)? Otóż jest to zmiana w punktach procentowych, a nie w procentach. W 2010 r.

² W ekonomii wskaźniki normalizujemy do 100, tzn. dzieląc dwie liczby przez siebie, uzyskany wynik należy pomnożyć przez 100. Z kolei przy mnożeniu dwóch liczb (wskaźników), wynik należy podzielić przez 100.

³ „Biuletyn Statystyczny GUS” 2011, nr 4, s. 26.

w porównaniu z 2009 r. tempo wzrostu gospodarczego było wyższe o 2,2 punktu procentowego, bądź o 137,5%. Pamiętajmy zatem, że różnica wartości zmiennej wyrażonej w procentach jest zmianą w punktach procentowych, a nie w procentach⁴.

Do ważnych kwestii należy także rozróżnienie wielkości nominalnych i realnych. **Zmiany nominalne** to zmiany wyrażone w cenach bieżących, przedstawiające nominalne wahania wielkości ekonomicznych. **Zmiany realne** to zmiany wyrażone w cenach stałych, uwzględniające wpływ inflacji. Zmiany realne uzyskujemy, korygując wahania nominalne o zmiany ogólnego poziomu cen w gospodarce. Aby obliczyć wielkość realną, należy podzielić wielkość nominalną przez wskaźnik inflacji i pomnożyć uzyskany wynik przez 100.

3. Podstawowe cele i kategorie ekonomiczne

W literaturze ekonomii wskazuje się cztery główne obszary i cele ekonomii: w zakresie produkcji, zatrudnienia, poziomu cen oraz bilansów zagranicznych. W odniesieniu do produkcji akcentowany jest przede wszystkim cel w postaci wysokiego poziomu produkcji, a tym samym dochodu, zarówno w ujęciu bezwzględnym (wielkości absolutne), jak i w stosunku do posiadanego potencjału (ujęcie względne) oraz wysoka stopa wzrostu. W przypadku bezrobocia celem jest wysoki poziom zatrudnienia oraz niski poziom bezrobocia przymusowego. Kolejnym celem jest stabilność cen i płac przy swobodnej grze sił rynkowych, natomiast w kontekście bilansów zagranicznych dąży się do równowagi eksportu i importu, a więc bilansu handlu zagranicznego, oraz do stabilności kursu waluty bez względu na obowiązujący reżim kursowy. Cele te są osiąmane w różnym stopniu za pomocą dostępnych narzędzi, które nie są przyporządkowane do poszczególnych celów, lecz oddziałują na wszystkie jednocześnie i zostaną omówione w kolejnym podpunkcie.

W odniesieniu do poziomu aktywności gospodarczej, w głównej mierze determinującej poziom dobrobytu społecznego i bogactwo narodowe, wyróżniamy kilka pojęć i kategorii ekonomicznych. W pierwszej kolejności należy wymienić produkt krajowy brutto (PKB), produkt narodowy brutto (PNB) oraz dochód narodowy, który jest tożsamy najczęściej z PKB, a czasami z PNB. Mianem **dochodu narodowego** określa się bowiem podstawowy wskaźnik określający wielkość dochodu generowanego w gospodarce. Większość państw wskazuje na produkt krajowy brutto – tak jest w Polsce – natomiast w USA jest to produkt narodowy brutto. W każdym państwie obie wielkości są monitorowane i oblicza-

⁴ Por. M. Próchniak, *Narzędzia analizy ekonomicznej*, [w:] *Ekonomia w zarysie...*, s. 11–23.

ne. **Produkt krajowy brutto** to łączna wartość dóbr wytworzonych przez czynniki produkcji zlokalizowane na terytorium danego państwa bez względu na to, kto jest ich właścicielem, w pewnym okresie, najczęściej jednego roku. Kategoria ta jest więc wyrażona w jednostkach pieniężnych, a nie jednostkach miary fizycznej produktów i uwzględnia wartość dóbr wytworzonych przez podmioty zagraniczne, ale w danym państwie, natomiast nie uwzględnia wartości dóbr wytworzonych przez podmioty krajowe, ale za granicą. **Produkt narodowy brutto** to natomiast łączna wartość dóbr wytworzonych przez krajowe podmioty gospodarcze bez względu na miejsce ich wytworzenia w pewnym okresie. W odróżnieniu od PKB wliczamy tutaj dobra wytworzone przez przedsiębiorstwa krajowe zarówno w kraju, jak i zagranicą, nie wliczamy zaś wartości dóbr wytworzonych przez przedsiębiorstwa zagraniczne w kraju. Różnica sprowadza się do tzw. dochodów netto z własności za granicą. Zarówno PKB jak PNB może być wyrażone w cenach rynkowych i w cenach czynników produkcji. Ponadto mogą one być mierzone trzema metodami nazywanymi bardzo często **klasycznymi metodami liczenia dochodu narodowego**. Są to:

- a) suma wydatków różnych podmiotów (suma wydatków na dobra finalne),
- b) suma produkcji różnych gałęzi (suma wartości dodanej),
- c) suma dochodów czynników wytwórczych.

Ta pierwsza metoda polega na zsumowaniu wartości wszystkich wydatków dokonanych przez różne podmioty gospodarcze w gospodarce na zakup tylko dóbr finalnych, a nie pośrednich⁵. Jest to więc suma wydatków konsumpcyjnych gospodarstw domowych (C), wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw (I), wydatków państwa (G) oraz eksportu netto (NX), który jest saldem bilansu handlu zagranicznego, czyli wymiany towarowej i usługowej danego państwa. W tej metodzie oblicza się także dochód narodowy netto, który jest uzyskiwany przez odjęcie od PNB amortyzacji.

Druga metoda sumuje wartość dóbr wytworzonych przez poszczególne gałęzie i sektory gospodarki, np.: przemysł, usługi, rolnictwo, budownictwo. Kluczowym pojęciem w tej metodzie jest wartość dodana wytwarzana tylko przez przedsiębiorstwa. Jest to różnica między przychodem ze sprzedaży produktów przedsiębiorstwa a sumą, jaką musi ono zapłacić innym przedsiębiorstwom za zużyte przez siebie dobra pośrednie, czyli nakłady. Jest to także przyrost wartości jakiegoś dobra w wyniku procesu gospodarowania podejmowanego przez przedsiębiorstwa. Jeśli, przykładowo, kupimy prosty ołówek za 10 groszy i okleimy go kolorowym papierem, a następnie sprzedamy za 1,20 zł to wartość dodana wyniesie 1,10 zł.

⁵ Pojęcia te omówiono w rozdziale *Podstawy gospodarki rynkowej*.

Metoda dochodowa sprowadza się natomiast do zsumowania różnych rodzajów dochodów czynników wytwórczych, w tym wynagrodzeń i płac pracowników, zysków będących dochodem właściciela, czynszów płaconych przez najemcę właścicielowi za wynajem, renty gruntowej czy choćby spłacanych odsetek od pożyczek bankowych.

Szczególną kategorię stanowi **PKB per capita** lub **PNB per capita**. Jest to dochód narodowy przypadający na jednego mieszkańca w danym państwie. Liczymy go przez podzielenie PKB (PNB) przez liczbę mieszkańców. Jako wielkość uśredniona nie jest to doskonały miernik oddający rzeczywisty poziom dobrobytu i aktywności gospodarczej.

W ostatnich dziesięcioleciach w ekonomii i polityce gospodarczej priorytetowe znaczenie przypisywano zagadnieniu wzrostu gospodarczego. Jest to istotne dla gospodarki zjawisko i generalnie powinno być pozytywnie odbierane, natomiast nie może być absolutyzowane, tj. nie można mu przypisywać wartości bezwzględnej. **Wzrost gospodarczy** oznacza przyrost PKB lub PNB w ciągu roku. Jednak tylko jego **ujęcie realne**, czyli powiększenie realnej wartości dochodu narodowego w danym państwie w ciągu roku można nazywać wzrostem gospodarczym. Pokazuje bowiem, jak w ciągu analizowanego okresu fizycznie zwiększyły się możliwości wytwórcze gospodarki i pozwala wyeliminować wpływ zmian cen na wartość dochodu narodowego. Dochód narodowy jest bowiem kategorią wartościową, a więc jest iloczynem ilości wytworzonych dóbr i ich ceny. Jeśli więc przyjmiemy stałość cen, co jest typowe dla wielkości realnych, to uzyskamy informacje na temat zmian ilościowych. Natomiast zmiany nominalnego dochodu narodowego bardzo często mylnie są nazywane wzrostem gospodarczym. Jeśli już dokonuje się tego uproszczenia, to należy wyraźnie zaznaczyć, że mamy na myśli **nominalny wzrost gospodarczy**. Pokazuje on nam, jak zmieniła się wartość dochodu narodowego zarówno w wyniku zmiany ilości wytworzonych dóbr, jak i zmian cen. W niektórych gospodarkach przyrost wartości produkcji jest uzyskiwany przede wszystkim przez wzrost cen, co oczywiście nie może być interpretowane jako zjawisko pozytywne, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej. Dlatego też o wzroście gospodarczym powinniśmy mówić tylko w ujęciu realnym. Jednak nawet gdy to założenie zostanie spełnione, to i tak wzrost nie zawsze oznacza poprawę sytuacji wszystkich obywateli, a także nie mówi o kosztach jego uzyskania. Dlatego też dużo bardziej uzasadnione jest posługiwanie się kategorią **rozwoju gospodarczego** lub społeczno-ekonomicznego. Odnosi się ona do długotrwałej zmiany struktury gospodarczej w sferze własności, produkcji i instytucji. Jest to więc nie tylko przyrost PKB bądź PNB, ale także zmiana wykorzystania zasobów, wewnętrzne zmiany w społe-

czeństwie i całej gospodarce. Uwzględnia się więc tu kwestie społeczne, ekologiczne, ekonomiczne, a także bieżące oddziaływanie na przyszłe pokolenia.

W odniesieniu do tematyki zatrudnienia i generalnie rynku pracy w pierwszej kolejności należy skoncentrować się na kilku kluczowych pojęciach. Pierwszym z nich jest **ludność w wieku produkcyjnym** – osoby spełniające wymóg wiekowy. Granice wieku produkcyjnego są określone w każdym państwie zwyczajowo w formie ustawy. W Polsce obecnie jest to przedział jednolity zarówno dla mężczyzn jak i kobiet 18–67 lat. Kolejnym istotnym pojęciem jest **zasób siły roboczej** (ludność aktywna zawodowo). Są to osoby pracujące lub pracy poszukujące na typowych warunkach, zwłaszcza płacowych, w gospodarce. Pojęcia te nie są tożsame, choć zdecydowana większość obu zbiorów ma charakter wspólny. Można bowiem wskazać osoby, które nie są w wieku produkcyjnym, ale są zaliczane do ludności aktywnej zawodowo, np. pracujący emeryci. Z drugiej strony można wskazać osoby w wieku produkcyjnym, które nie mogą zostać zaliczone do zasobów siły roboczej, osoby trwale chore lub upośledzone, które nie mogą pracować, albo też takie, które nie pracują i nie szukają pracy, np. 25-latek, który wygrał w lotto 20 mln i robi sobie w pracy kilkuletnią przerwę.

Na podstawie tych dwóch pojęć obliczany jest **współczynnik aktywności zawodowej**. To stosunek liczby aktywnych zawodowo, czyli zasobów siły roboczej, do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Im wyższy jest ten współczynnik, tym większa część ludności w wieku produkcyjnym chce pracować zawodowo i tym lepiej dla danej gospodarki. **Zatrudnienie** – zatrudnieni – to wszystkie osoby, które pracują, tzn. wykonują pracę najemną lub pracują na własny rachunek. **Bezrobocie** – bezrobotni – to natomiast osoby w wieku produkcyjnym, które są zdolne i gotowe do podjęcia pracy na typowych warunkach występujących w gospodarce, pozostające bez pracy pomimo podjęcia poszukiwań pracy. Kategoria ta jest wyrażana w wielkościach absolutnych, a więc trudno ją porównywać w skali międzynarodowej. Dlatego też powszechnie stosuje się pomiar **stopy bezrobocia**, wyrażany w procentach. Jest to stosunek liczby bezrobotnych do zasobów siły roboczej.

Bezrobocie nie jest kategorią jednorodną. Wyróżniamy wiele rodzajów bezrobocia. Wśród nich jest przykładowo **bezrobocie dobrowolne**, które oznacza osoby, które nie chcą podjąć pracy za stawkę płacy obowiązującą na rynku. Występuje ono również wówczas, gdy rynek pracy jest w równowadze. Jego przeciwieństwem jest **bezrobocie przymusowe**, które obejmuje osoby pozostające bez pracy, mimo że są gotowe ją podjąć za stawkę płacy obowiązującą na rynku. Można więc powiedzieć, że fizycznie nie ma wolnych miejsc pracy. W stanie równowagi rynku pracy bezrobocie przymusowe nie występuje.

Innym rodzajem bezrobocia jest **bezrobocie frykcyjne** (przejściowe), które dotyczy osób zmieniających pracę lub przemieszczających się z jednego regionu do drugiego. Jest to bezrobocie krótkotrwałe i ma charakter okresowy. Wywołują je krótkookresowe wahania podaży i popytu na dobra. **Bezrobocie strukturalne** występuje natomiast na skutek niedopasowania struktury popytu na pracę do struktury podaży pracy. Oznacza, że pracownicy znajdują się w regionach czy gałęziach, w których występuje zastój i ograniczenie zapotrzebowania na pracę. Bardzo często jest ono spowodowane zmianami strukturalnymi w gospodarce (zmianami po stronie popytu), postępem technicznym, czynnikami demograficznymi, konkurencją zagraniczną. Można mu przeciwdziałać przez koordynację systemu edukacji z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez pracodawców (popytem na pracę), szkolenia i przekwalifikowania pracowników lub zwiększenie ich mobilności geograficznej lub sektorowej. **Bezrobocie cykliczne** (koniunkturalne) wywołane jest przez okresowe spadki aktywności gospodarczej (koniunktury). Wynika z faktu, że łączny popyt na pracę jest niski. Tworzą je pracownicy zwalniani z zakładów pracy w wyniku redukcji zatrudnienia i ograniczenia produkcji bądź też zamykania zakładów ze względu na recesję. Szczególnym rodzajem jest **bezrobocie ukryte**, które dotyczy ludzi nieujętych w statystykach dotyczących bezrobocia, ponieważ są oni zatrudnieni w niepełnym wymiarze mimo chęci i gotowości do pracy w pełnym wymiarze lub nie pracują na stanowiskach zgodnych z ich kwalifikacjami (przykładowo pracujący na wsi w związku z tym, że nie mogą znaleźć pracy w mieście). Ponadto bezrobocie możemy podzielić na **krótkookresowe**, **średniookresowe** – od 3 (6) do 12 miesięcy, i **długookresowe** – powyżej 12 miesięcy.

Bezrobocie powoduje bardzo zróżnicowane i złożone skutki, utożsamiane najczęściej z kosztami. Jest to między innymi utracona produkcja, która nie powstanie w związku z tym, że część zasobów czynników produkcji, w tym przypadku zasobu siły roboczej, nie jest efektywnie wykorzystywana. Na to nakłada się trudna sytuacja osobista poszukujących pracy, wyższe wydatki z budżetu na zasiłki i pomoc socjalną, bardzo często konieczność zwiększenia podatków (bezpośrednich i pośrednich) w celu wsparcia wydatków budżetowych na zwalczanie bezrobocia, nasilanie się skali patologii społecznych. Bezrobocie rodzi ponadto różnego rodzaju skutki społeczne, psychologiczne, a niejednokrotnie także polityczne.

Istotną kategorią ekonomiczną jest **stabilność cen**, uzyskiwana w sposób naturalny, a nie interwencji państwa. W tej tematyce podstawowe pojęcia można sprowadzić do dwóch: inflacji i deflacji. **Inflacja** jest to proces przyrostu przeciętnego poziomu cen i kosztów w gospodarce w pewnym okresie, zazwyczaj roku

lub miesiąca. **Deflacja** natomiast to spadek przeciętnego poziomu cen i kosztów w pewnym okresie. Oba zjawiska mają swoje mierniki. Najbardziej popularnym jest **wskaźnik cen dóbr konsumpcyjnych** (*Consumer Price Index, CPI*), który pokazuje procentową zmianę przeciętnego poziomu cen produktów i usług konsumpcyjnych w pewnym okresie. Mierzy koszt pozyskania pewnego standardowego dla nabywców w danym państwie koszyka dóbr. Ma on jak najlepiej oddawać zmiany kosztu utrzymania przeciętnego gospodarstwa domowego, dlatego zawartość takich koszyków w różnych państwach może być różna. Kolejny miernik to **wskaźnik cen dóbr inwestycyjnych** – wskaźnik cen zbytu, cen hurtowych (*Producer Price Index, PPI*). Pokazuje on procentową zmianę przeciętnego poziomu cen towarów i usług produkcyjnych w pewnym okresie. Służy do mierzenia cen w miejscu pierwotnej sprzedaży dóbr. Oba wskaźniki mają charakter selektywny, czyli obejmują tylko pewne kategorie dóbr. Natomiast miernikiem kompleksowym jest **deflator PKB** bądź **PNB**. Obejmuje on zmiany cen wszystkich towarów i usług wytwarzanych w gospodarce.

Inflacja nie jest zjawiskiem jednorodnym, przyjmuje różną postać i ma różne źródła. Najbardziej podstawową klasyfikacją inflacji jest podział ze względu na tempo (dynamikę) zmian cen. Występują tu:

- **inflacja umiarkowana** – ceny rosną powoli, jednocyfrowo (mniej niż 10% w skali roku), oczekiwania są stabilne, koszty inflacji prawie niewidoczne. Wewnętrznie inflację umiarkowaną dzielimy na pełzającą i kroczącą;
- **inflacja galopująca** – ceny rosną według stóp dwu- lub trzycyfrowych (np. 20%-200% w skali roku). Przy takiej inflacji pojawiają się zniekształcenia gospodarcze. Pieniądz traci szybko na wartości. Zaczyna się ucieczka od pieniądza;
- **hiperinflacja** – ceny rosną bardzo szybko według stóp dwu- lub trzycyfrowych, ale w skali miesiąca lub nawet tygodnia. Gospodarka praktycznie odchodzi od obrotu pieniężnego. Pieniądz nie przedstawia sobą praktycznie żadnej wartości.

Ze względu na czynnik wywołujący inflację wyróżniamy: monetarną teorię inflacji, inflację popytową (ciągnioną przez popyt) oraz inflację kosztową (pchaną przez koszty). Inflacja, w zależności od charakteru i powodu jej wystąpienia, może wywoływać wiele różnorodnych skutków: spadek siły nabywczej pieniądza a w konsekwencji ucieczkę od pieniądza, pojawienie się iluzji pieniądza (duże różnice i przekłamania płynące z wielkości nominalnych i realnych), spadek realnych dochodów osób o stałych dochodach oraz oszczędności, konieczność utrzymywania wysokich stóp procentowych, wzrost wydatków publicznych, a także wzrost kosztów finansowania długu publicznego. W konsekwencji

utrzymywania się wysokiej inflacji w długim okresie może dojść do spadku poziomu produkcji (osłabienie aktywności gospodarczej) i wzrostu bezrobocia.

4. Narzędzia i instrumenty realizacji celów ekonomicznych

Podstawowym instrumentem polityki budżetowej jest budżet. **Budżet państwa** to plan finansowy państwa zawierający dochody i wydatki związane z realizacją jego podstawowych funkcji. Jest on sporządzany *ex ante*, czyli z wyprzedzeniem, na okres zwyczajowo jednego roku i przybiera postać aktu prawnego najczęściej w formie ustawy. W większości przypadków rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym – tak jest w Polsce, natomiast są państwa, w których rok budżetowy nie zaczyna się 1 stycznia i nie kończy 31 grudnia tego samego roku, np. w Kanadzie rok budżetowy zaczyna się 1 kwietnia. Strona dochodowa budżetu państwa pokazuje, z jakich źródeł państwo czerpało swoje dochody w danym roku. Z kolei strona wydatkowa pokazuje, jakie zadania realizowało państwo w danym roku. Patrząc na strukturę wydatków budżetowych, można ocenić, jaka jest filozofia gospodarcza administracji rządowo-samorządowej.

W ujęciu ekonomicznym kategoria budżetu państwa obejmuje wszystkie szczeble, na których administracja rządowo-samorządowa gromadzi oraz wydatkuje środki publiczne. Zatem w ujęciu ekonomicznym budżet państwa to cały sektor finansów publicznych. Tak rozumiany budżet państwa często określa się jako **budżet ekonomiczny**. Na przykład w Polsce na budżet państwa składają się następujące elementy:

- budżet administracji rządowej;
- budżety lokalne: budżety jednostek samorządu terytorialnego – budżety gmin, budżety powiatów, budżety województw;
- budżety funduszy celowych centralnych, m.in. budżety: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Funduszu Alimentacyjnego, Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz budżety funduszy celowych samorządowych;
- budżet Narodowego Funduszu Zdrowia, który z punktu widzenia ekonomii NFZ jest wprawdzie typowym funduszem celowym, ale zgodnie z obowiązującą w Polsce ustawą o finansach publicznych nie jest traktowany jako fundusz celowy, lecz jako oddzielnego rodzaju element sektora finansów publicznych;
- tzw. jednostki gospodarki pozabudżetowej⁶.

⁶ Por. D. Malinowski, *Polityka budżetowa i pieniężna*, [w:] *Ekonomia w zarysie...*, s. 103–104.

Budżet pełni szereg **funkcji**. Najważniejsze z nich to: redystrybucyjna, stabilizacyjna, alokacyjna i fiskalna. **Funkcja redystrybucyjna** (rozdzielcza) polega na regulowaniu dochodów podstawowych kategorii podmiotów występujących w gospodarce narodowej. Państwo dokonuje korekty w poziomie dochodów poprzez system podatkowy i płatności transferowe. Funkcję tą określa się także funkcją „Janosika” – zabieramy jednym, aby dać innym. **Funkcja stabilizacyjna** (wyrównawcza, kompensacyjna) polega na wykorzystywaniu budżetu państwa jako narzędzia do łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego oraz zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarki. Kolejna, **funkcja alokacyjna** polega na podejmowaniu działań z zakresu optymalnej alokacji posiadanych zasobów w obszarze dochodów i wydatków budżetowych. Wiąże się z wytwarzaniem przez sektor publiczny dóbr publicznych i społecznych. Natomiast **funkcja fiskalna** (skarbowa) polega na przejmowaniu na rzecz państwa dochodów, które wiążą się z prowadzeniem przez państwo działalności pozwalającej na realizację funkcji państwa.

Tworząc budżet, odpowiednie organy muszą mieć na względzie przestrzeganie pewnych zasad. Pierwszą z nich jest **zasada równowagi**, która polega na dążeniu do zrównoważenia poziomu wydatków budżetowych przez wpływy budżetowe. Oznacza to, że zasada ta nie wymusza każdorazowo równowagi budżetowej, a jedynie dążenie do jej osiągnięcia. **Zasada powszechności** (zupełności) wymaga ujęcia w budżecie wszystkich dochodów i wydatków państwa. **Zasada jedności** głosi, że wszystkie dochody i wydatki państwa powinny być objęte jednym planem – budżetem. Natomiast **zasada jawności** oznacza konieczność prezentowania dochodów i wydatków społeczeństwu, a praktycznie organom przedstawicielskim, organizacjom społecznym itp. Bardzo ważną zasadą budżetową jest **zasada realności**, która postuluje maksymalną precyzję w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych. **Zasada gospodarności** wymaga racjonalnego, a więc i oszczędnego wydatkowania środków budżetowych, natomiast **zasada jednoroczności** oznacza, że budżet sporządzany jest na jeden rok budżetowy.

W praktyce gospodarczej mamy kilka podejść do klasyfikacji dochodów budżetowych. Jednym z nich jest podział na:

- **Daniny publiczne** – są one klasycznym ciężarem nakładanym na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Ich główną cechą jest to, że podmiot ponoszący ciężar daniny publicznej nie otrzymuje z zamian żadnego bezpośredniego świadczenia (korzyści). Należą do nich podatki, cła.
- **Dochody publiczne z majątku i praw majątkowych**, np. czynsze, dywidendy.

– **Pozostałe dochody:**

- różnego rodzaju opłaty (skarbowe, sądowe, notarialne),
- składki na ubezpieczenie społeczne,
- składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- składki na różne fundusze publiczne, np. na Fundusz Pracy.

W innych ujęciach szczególną uwagę zwraca się na rozróżnienie dochodów i przychodów budżetu państwa. **Przychody państwa** w roku budżetowym to wszystkie wpływy do kasy państwa, jakie miały miejsce w danym roku budżetowym. W tym przypadku przychody dzielimy na dwie kategorie: te przychody, które zaliczamy do dochodów budżetu państwa, oraz te przychody, których nie można traktować jako dochodów budżetu państwa. Na przychody państwa składają się w pierwszej kolejności **przychody z podatków**. Wyróżniamy trzy grupy podatków: bezpośrednie, pośrednie i socjalne. Cechą wspólną wszystkich podatków jest to, że płacone są one z dochodów czynników produkcji. Poza podatkami do **składników przychodów państwa** należą:

- przychody z dywidend; są to wpływy z udziału państwa w podziale zysku przedsiębiorstw, których państwo jest właścicielem lub współwłaścicielem;
- przychody z zysku banku centralnego;
- przychody zagraniczne; są to m.in. wpływy z odsetek od pożyczek udzielonych przez państwo innym państwom;
- przychody z emisji dłużnych skarbowych papierów wartościowych (obligacji skarbowych, bonów skarbowych); o tych przychodach można powiedzieć, że są to wpływy z zaciągania długu publicznego lub, mówiąc inaczej, wpływy z nabywania przez państwo oszczędności;
- przychody z prywatyzacji; są to przychody ze sprzedaży elementów majątku państwowego (głównie udziałów w przedsiębiorstwach państwowych);
- przychody z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych.

Do **dochodów budżetu państwa** zaliczamy: przychody z podatków, przychody z dywidend, przychody z zysku banku centralnego oraz przychody zagraniczne⁷.

Rozchody budżetu państwa to wszystkie wypływy z kasy państwa, jakie miały miejsce w danym roku budżetowym. Nie wszystkie rozchody państwa można traktować jako wydatki państwa, a więc nie wszystkie są widoczne w budżecie państwa. Najistotniejszym przykładem rozchodu, który nie jest wydatkiem budżetu państwa, jest wypływ związany ze spłatą długu publicznego (czyli z wykupem przez państwo obligacji i bonów skarbowych). Gdyby zapisywano spłatę długu publicznego jako wydatek państwa, popełniano by błąd po-

⁷ *Ibidem*, s.104–105.

dwójnego liczenia. Jako wydatek budżetu państwa traktuje się natomiast koszty obsługi długu publicznego (czyli odsetki, jakie państwo płaci od zaciągniętych pożyczek).

Wydatki budżetu państwa dzielimy na wydatki na zakup produktów oraz wydatki transferowe. Dokonując **wydatków na zakup produktów**, państwo bezpośrednio kreuje wielkość popytu w gospodarce. Dokonując **wydatków transferowych**, państwo przekazuje środki pieniężne gospodarce, ale w zamian nie otrzymuje strumienia produktów. Wydatków transferowych nie zalicza się zatem do wielkości popytu. Wydatkami transferowymi są: wydatki na różnego rodzaju zasiłki, wydatki na emerytury i renty, dotacje i subwencje dla nierentownych przedsiębiorstw, koszty obsługi długu publicznego. W ramach innego podziału wśród wydatków budżetowych wyróżniamy: wydatki prorozwojowe, wydatki czysto socjalne, wydatki na tzw. podstawowe funkcje państwa oraz koszty obsługi długu publicznego⁸.

W zależności od bieżącej sytuacji w gospodarce wewnętrznej, a także od uwarunkowań międzynarodowych oraz spuścizny z lat poprzednich **saldo budżetu państwa** może zamknąć się deficytem, nadwyżką lub też budżet może być zrównoważony. W każdym przypadku wynik budżetu można przedstawiać w ujęciu kasowym lub ekonomicznym. **Deficyt budżetowy** to sytuacja, w której dochody w roku budżetowym są mniejsze niż wydatki budżetowe. Państwo nie jest w stanie zgromadzić w roku budżetowych funduszy niezbędnych na pokrycie wydatków koniecznych do poniesienia w danym roku budżetowym. W ostatnich latach jest to sytuacja najczęściej występująca w finansach publicznych. **Nadwyżka budżetowa** wystąpi wówczas, gdy dochody budżetowe są większe niż wydatki budżetowe, a **równowaga budżetowa**, gdy dochody dokładnie zrównują się z wydatkami. Te dwa ostatnie przypadki występują stosunkowo rzadko.

Konsekwencją występowania cyklicznych deficytów budżetowych jest **dług publiczny** – zobowiązanie sektora publicznego względem podmiotów gospodarczych, w tym osób prywatnych z kraju i zagranicy. Dług publiczny wzrasta wówczas, gdy w sektorze publicznym występuje deficyt i trzeba pozyskać środki na pokrycie tej nierównowagi. Nadwyżka budżetowa umożliwia zmniejszenie długu publicznego. Dług publiczny możemy podzielić na dobrowolny i przymusowy. Inna klasyfikacja wyróżnia dług wewnętrzny i zagraniczny (zewnętrzny). **Dług publiczny wewnętrzny** jest to łączne zobowiązanie państwa z tytułu wyemitowanych przez państwowe instytucje różnego szeregu papierów wartościowych (obligacji, weksli, bonów skarbowych) oraz kredytów zaciągniętych

⁸ Por. *ibidem*, s.107–108.

wobec obywateli danego państwa. Jest to dług lepszy od zewnętrznego, gdyż spłata zaciągniętych kredytów trafia do obywateli, przez co kapitał i produkcja pozostają w tym państwie. **Dług publiczny zagraniczny** jest to łączne zobowiązanie państwa z tytułu wyemitowanych przez nie papierów wartościowych oraz kredytów zaciągniętych wobec podmiotów zagranicznych (publicznych i prywatnych). Jest to dług gorszy od wewnętrznego, gdyż spłata zaciągniętych kredytów trafia do podmiotów zagranicznych, przez co kapitał i produkcja opuszczają dane państwo.

Bank centralny jest drugim obok administracji rządowo-samorządowej podmiotem realizującym politykę gospodarczą państwa. W większości państw bank centralny w zakresie powierzonych mu przez ustawodawstwo zadań jest niezależny od administracji rządowo-samorządowej. Najważniejszą płaszczyzną działania banku centralnego jest realizacja **polityki pieniężnej** (polityki monetarnej). Pieniądz to wszystkie aktywa, które realizują funkcję środka wymiany, środka płatniczego, miernika wartości oraz środka tezauryzacji, czyli przechowywania wartości. Niektóre kategorie pieniądza mogą pełnić dodatkowo funkcje pieniądza międzynarodowego.

Zdecydowana większość banków centralnych to banki o jednym celu strategicznym polityki pieniężnej. Celem tym jest **niska stopa inflacji**, czyli stabilność cen. Do tej grupy banków należą m.in. Narodowy Bank Polski (wyłącznie jeden cel strategiczny polityki monetarnej nakazuje polskiemu bankowi centralnemu realizować obowiązująca aktualnie Ustawa o NBP z sierpnia 1997 r.) oraz Europejski Bank Centralny, który prowadzi politykę pieniężną dla państw, które przyjęły euro jako swoją walutę. Tylko nieliczne banki centralne są bankami o dwóch równorzędnych celach strategicznych polityki pieniężnej. W ich przypadku strategicznymi celami polityki pieniężnej są: niska stopa inflacji oraz odpowiednio wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Najważniejszym przedstawicielem tej grupy banków jest System Rezerwy Federalnej – amerykański bank centralny. Niska stopa inflacji jest podstawowym warunkiem wprowadzenia gospodarki w perspektywie wielu lat na ścieżkę odpowiednio wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Jednak w krótkim okresie często nie można jednocześnie zachować niskiej stopy inflacji i zwiększyć tempa wzrostu gospodarczego. Dlatego banki centralne o dwóch celach strategicznych mogą wybierać, który z nich aktualnie chcą realizować⁹.

Współcześnie narzędzia polityki pieniężnej można podzielić na standardowe, niestety już coraz mniej skuteczne, i niestandardowe. Do najważniejszych **standardowych narzędzi polityki pieniężnej** każdego banku centralnego należą

⁹ Por. *ibidem*, s. 119.

m.in. **operacje otwartego rynku** (*open market operations*). Wyróżniamy dwa rodzaje tych operacji: *reverse repo* i *repo*. Operacje *reverse repo* polegają na tym, że bank centralny sprzedaje papiery wartościowe (najczęściej są to specjalne bony pieniężne banku centralnego) bankom komercyjnym. Banki komercyjne kupują papiery wartościowe za swoje płynne rezerwy gotówkowe. W operacjach *reverse repo* uczestniczą te banki komercyjne, które aktualnie mają nadmiar płynnych rezerw. Jest to dla nich alternatywa w stosunku do sprzedaży płynnych rezerw innym bankom komercyjnym na międzybankowym rynku pieniężnym. Aby zachęcić banki komercyjne mające nadmiar płynnych rezerw do przeprowadzenia z bankiem centralnym operacji *reverse repo*, bank centralny musi podnieść swoją stopę interwencyjną (referencyjną). Jest to minimalna stopa oprocentowania wspomnianych bonów pieniężnych banku centralnego. Gdy stopa ta wzrośnie, banki komercyjne mające nadmiar płynnych rezerw wolą je ulokować w bonach pieniężnych banku centralnego niż sprzedać na międzybankowym rynku pieniężnym. Przeprowadzenie operacji *reverse repo* powoduje spadek podaży płynnych rezerw na międzybankowym rynku pieniężnym i w konsekwencji wzrost ceny tych rezerw, czyli stopy procentowej międzybankowego rynku pieniężnego. W efekcie rosną koszty działalności banków komercyjnych.

Operacje *repo* polegają z kolei na tym, że banki komercyjne sprzedają bankowi centralnemu papiery wartościowe. W zamian za papiery wartościowe banki komercyjne otrzymują płynne rezerwy. W operacjach tych uczestniczą banki komercyjne, które aktualnie cierpią na niedobór płynnych rezerw. Operacje *repo* są dla nich alternatywą w stosunku do zakupu płynnych rezerw na międzybankowym rynku pieniężnym. Do operacji *repo* dochodzi, gdy bank centralny obniży swoją stopę interwencyjną. W przypadku Narodowego Banku Polskiego stopa interwencyjna jest najważniejszą stopą procentową.

Kolejnym standardowym narzędziem polityki pieniężnej banku centralnego są pozostałe **stopy procentowe banku centralnego**. Są to wszystkie inne stopy banku centralnego poza wspomnianą wyżej stopą interwencyjną. To stopy, po których bank centralny udziela różnych kredytów bankom komercyjnym, np. kredytów na powiększenie masy kredytowej banku komercyjnego. Poszczególne banki centralne różnią się liczbą tych stóp i ich nazwami. W przypadku NBP są to stopa lombardowa i stopa redyskontowa. Podniesienie tych stóp oznacza także wzrost kosztów działalności banków komercyjnych¹⁰. Szczególnym rodzajem stopy procentowej banku centralnego jest stopa depozytowa. Określa ona poziom korzyści, jakie banki komercyjne osiągną z tytułu ulokowania środków na rachunku depozytowym banku centralnego. Instrument ten jest często wykorzy-

¹⁰ Por. *ibidem*, s. 119–120.

stywany przez banki komercyjne w warunkach braku zaufania na rynku finansowym i niechęci do lokowania posiadanych środków w inne aktywa lub na dłuższe okresy. Innym narzędziem standardowym banku centralnego jest **stopa rezerwy obowiązkowej**. Determinuje ona skalę ekspansji kredytowej banków komercyjnych, a tym samym kreacji pieniądza bankowego, na podstawie pojedynczego depozytu złożonego w banku komercyjnym. Wyznacza ona także poziom zamrożonych środków w relacji do posiadanych przez banki depozytów. Wzrost stopy rezerwy obowiązkowej zmniejsza możliwość kreacji pieniądza przez banki komercyjne, natomiast jej obniżenie przyczynia się do zwiększenia podaży pieniądza bankowego.

Na ogół bank centralny w państwach o gospodarce rynkowej prowadzi także **politykę kursu walutowego**. W ramach tej polityki decyduje, jaki system kursu walutowego będzie obowiązywał w gospodarce. W każdym reżimie kursowym bank centralny ma możliwość wpływania na poziom kursu walutowego. Dotyczy to także systemu płynnego kursu walutowego, który m.in. obowiązuje w polskiej gospodarce. W tym systemie poziom kursu walutowego zależy wyłącznie od kształtowania się popytu i podaży na międzybankowym rynku walutowym. W warunkach tego systemu bank centralny może wpływać na poziom kursu walutowego przez interwencje na międzybankowym rynku walutowym. Oddziaływanie na poziom kursu walutowego jest także instrumentem polityki pieniężnej. Gdy bank centralny prowadzi politykę antyinflacyjną, swoimi interwencjami chce doprowadzić do aprecjacji waluty krajowej, czyli do spadku ceny walut zagranicznych. W tym celu, korzystając z posiadanych rezerw walut wymienialnych, zwiększa podaż na międzybankowym rynku walutowym. **Instrumentami polityki pieniężnej są także narzędzia werbalne**. To różnego rodzaju ustne i pisemne apele banku centralnego do administracji rządowo-samorządowej. W nich bank centralny może domagać się np. zmniejszenia deficytu budżetu państwa czy zmniejszenia poziomu podatków pośrednich.

Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy uwidocznił słabość i niską skuteczność standardowych narzędzi polityki pieniężnej, jakie były stosowane przez banki centralne, zarówno w kontekście celów stawianych polityce monetarnej, jak i w odniesieniu do innych kategorii ekonomicznych, a w szczególności poziomu aktywności gospodarczej i sytuacji na rynku pracy. Dlatego też władze monetarne w wielu państwach zdecydowały się wprowadzić i uruchomić **niestandardowe instrumenty** w polityce pieniężnej. Najczęściej stosowanym jest tzw. luzowanie ilościowe, które w praktyce oznacza wprowadzanie do obiegu pieniądza banku centralnego, który jako jedyny może emitować ten pieniądz w zamian za papiery wartościowe, najczęściej publiczne obligacje. Potencjalnym zagrożeniem

takich działań jest to, że wzrost zasobów pieniądza banku centralnego nie wynika ze wzrostu potencjału gospodarczego, lecz przyjmuje postać tzw. pustego pieniądza, inaczej pieniądza bez pokrycia. W dłuższej perspektywie może to spowodować presję inflacyjną lub powstawanie baniek spekulacyjnych na aktywach.

Narzędziem służącym realizacji podstawowych celów ekonomii jest także **polityka handlowa**. Jest to wszelka aktywność instytucji państwa w sferze stosunków handlowych z zagranicą. Może ona przybierać formę działań protekcyjnych albo też działań na rzecz liberalizacji wymiany handlowej. **Protekcjonizm** oznacza podnoszenie wysokości istniejących barier handlowych lub też wprowadzanie nowych. W skrajnej postaci może to prowadzić do autarkizmu, czyli takiej gospodarki, w której nie będzie wymiany międzynarodowej. Polityka handlowa wspierająca **liberalizację handlu** oznacza obniżanie istniejących barier handlowych lub też ich eliminowanie (znoszenie). Jej skrajna postać oznacza istnienie wolnego handlu, czyli handlu bez żadnych barier.

W polityce handlowej stosuje się różne narzędzia. Należą do nich cła, narzędzia parataryfowe i pozataryfowe. **Cło** to opłata nakładana na towary w związku z przekroczeniem przez nie granicy celnej. Cło może mieć charakter importowy (ono dominuje), eksportowy i tranzytowy. Ponadto wyróżniamy cła fiskalne ochronne, protekcyjne, antydumpingowe, wyrównawcze, ekspansywne, bojowe, retorsyjne i prohibicyjne. Do **narzędzi parataryfowych** zaliczamy subsydia, dumping, zmienne opłaty wyrównawcze, depozyty importowe, opłaty celne. Zarówno cła, jak i narzędzia parataryfowe wpływają bezpośrednio na wzrost ceny dobra, które jest przedmiotem wymiany. Natomiast **narzędzia pozataryfowe** bezpośrednio wpływają na ograniczenie ilości dóbr poddawanych wymianie międzynarodowej. Należą do nich: embargo, czyli zakaz eksportu/importu, kontyngenty, licencje, dobrowolne ograniczenia eksportu, a także normy techniczne i standardy sanitarne oraz fitosanitarne.

Omówione powyżej narzędzia oddziaływania na procesy gospodarcze nie są jedynymi. Można jednak przyjąć, że są reprezentatywne, gdyż odnoszą się do wielu obszarów aktywności gospodarczej i stanowią przedmiot ekonomii jako nauki, która stara się budować twierdzenia i zasady wyjaśniające funkcjonowanie podmiotów gospodarczych i całych gospodarek. Poszczególne państwa w różnym stopniu i z różną skutecznością wykorzystują dostępne polityki dla osiągnięcia podstawowych celów ekonomii i realizacji kluczowych funkcji.

Literatura

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2007

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007

Czarny B., *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2011

Makro- i mikroekonomia. Podstawowe pojęcia, red. S. Marciniak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006

Makro- i mikroekonomia. Podstawowe pojęcia, red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005

Samuelson A., Nordhaus W.D., *Mikroekonomia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006

Ekonomia w zarysie, red. I. Zawislińska, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2011

Słowniczek

Deficyt budżetowy to sytuacja, w której dochody w roku budżetowym są mniejsze niż wydatki budżetowe.

Ekonomia to nauka społeczna mówiąca o sposobach i narzędziach, za pomocą których podmioty gospodarcze decydują o jak najlepszym, czyli optymalnym wykorzystaniu posiadanych zasobów czynników produkcji (pracy, kapitału i ziemi) w celu zaspokojenia zróżnicowanych potrzeb.

Nadwyżka budżetowa oznacza, że dochody budżetowe są większe niż wydatki budżetowe.

Polityka handlowa – jest to wszelka aktywność instytucji państwa w sferze stosunków handlowych z zagranicą. Może ona przybierać formę działań protekcyjnych albo też działań na rzecz liberalizacji wymiany handlowej.

Produkt krajowy brutto to łączna wartość dóbr wytworzonych przez czynniki produkcji zlokalizowane na terytorium danego państwa bez względu na to, kto jest ich właścicielem, w pewnym okresie, najczęściej jednego roku.

Produkt narodowy brutto to natomiast łączna wartość dóbr wytworzonych przez krajowe podmioty gospodarcze bez względu na miejsce ich wytworzenia w pewnym okresie.

Protekcjonizm oznacza podnoszenie wysokości istniejących barier handlowych lub też wprowadzanie nowych.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Rozwiązywanie zadań problemowych indywidualnie bądź w grupach – uczy liczenia, wykorzystywania narzędzi analizy ekonomicznej, a także interpretacji uzyskiwanych wyników oraz zależności między poszczególnymi kategoriami ekonomicznymi.

Zadanie 1.

W pewnej gospodarce w latach 2004–2006 produkowano sześć dóbr. Rokiem bazowym jest rok 2004.

a. Uzupełnij poniższą tabelę

Dobro	Ilość			Cena			Wartość produkcji w cenach bieżących			Wartość produkcji w cenach stałych		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
A	200	200	250	2	3	3						
B	260	250	250	3	5	4						
C	100	150	200	4	5	6						
D	150	200	220	5	4	6						
E	120	150	100	6	6	8						
F	50	100	100	7	8	9						

- b. Oblicz nominalny PKB dla 2004, 2005 i 2006 roku
- c. Oblicz realny PKB dla 2004, 2005 i 2006 roku
- d. Oblicz i dokonaj interpretacji delatora PKB dla 2004, 2005 i 2006 roku
- e. Oblicz stopę wzrostu nominalnego PKB w stosunku do roku bazowego w 2005 i w 2006 roku
- f. Oblicz stopę wzrostu realnego PKB w stosunku do roku bazowego w 2005 i w 2006 roku

Zadanie 2

Aktualne rezerwy banku komercyjnego wynoszą 15 000, natomiast depozyty 40 000. Jeżeli rezerwy obowiązkowe wynoszą 15%, to o ile cały system bankowy może zwiększyć akcję kredytową?

Zadanie 3

Rozstrzygnięcie w grupach lub indywidualnie o poprawności sformułowań ekonomicznych

Przykładowo: Wskaż, które z poniższych stwierdzeń jest prawdziwe, a które fałszywe.

- a. Wartość dodana to różnica między przychodami ze sprzedaży danego dobra a kosztami, jakie przedsiębiorstwo poniosło na zakup dóbr pośrednich niezbędnych do jego wyprodukowania.
TAK NIE
- b. Oszczędności są składnikiem dochodu narodowego liczonego od strony dochodów.
TAK NIE
- c. Jeśli w gospodarce występuje deflacja, to deflator PKB przyjmuje wartości ujemne.
TAK NIE
- d. Jeśli dochody netto z własności za granicą są dodatnie, to PKB będzie mniejszy od PNB.
TAK NIE
- e. Realny PKB będzie większy od nominalnego, jeśli w gospodarce wystąpi deflacja.
TAK NIE
- f. Deflator PKB może przyjmować zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne.
TAK NIE

Zadanie 4

Wyjaśnianie własnymi słowami podstawowych pojęć i określeń. Przykładowo: Wyjaśnij poniższe pojęcia: ekonomia, budżet państwa, bezrobocie, inflacja.

Zadanie 5

Zajęcia w grupach – praca nad rozwiązywaniem problemów i rozstrzyganiem przyczyn ich powstania. Przykładowo: Wskaż, jakie działania w sferze polityki pieniężnej i budżetowej należy podjąć, aby ograniczyć inflację. Przedstaw różne strategie i oceń ich skuteczność oraz potencjalne koszty.

Izabela Zawislińska

Katedra Administracji Publicznej

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej

PODSTAWY GOSPODARKI RYNKOWEJ

Cel zajęć

Proces gospodarowania jest kluczowym zagadnieniem we współczesnej gospodarce o rynkowym charakterze. Gospodarka kapitalistyczna i mechanizmy rynkowe mają w polskich warunkach stosunkowo krótką tradycję. W dużej mierze są efektem przemian systemowych przeprowadzonych po 1989 roku. Młode pokolenie, które już całe swoje życie funkcjonuje w tych nowych uwarunkowaniach, powinno rozumieć mechanizmy i zależności związane z gospodarką i procesem gospodarowania, by móc je w przyszłości kształtować. Przyszłość polskiej gospodarki zależy bowiem od wiedzy, wykształcenia, świadomości i aktywności, także ekonomicznej, młodego pokolenia, szczególnie w warunkach zachodzących zmian demograficznych.

Celem zajęć jest rzetelne przedstawienie podstawowych pojęć i problemów związanych z funkcjonowaniem gospodarki rynkowej. Podczas zajęć nacisk będzie w szczególności położony na zapoznanie uczniów z zasadami funkcjonowania mechanizmu rynkowego, jego słabymi oraz mocnymi stronami, jak również z argumentami uzasadniającymi obecność państwa w gospodarce. Zajęcia mogą być prowadzone w formie wykładu i ćwiczeń z wykorzystaniem aktywizacji uczniów. Formy te stwarzają możliwość kształtowania i prezentowania przez uczniów samodzielnych opinii, prowadzenia dyskusji, a także empirycznej weryfikacji procesu decyzyjnego. Tym samym zajęcia będą sprzyjały pogłębianiu wiedzy, wypracowywaniu indywidualnej oceny i decyzji oraz będą kreowały umiejętność konstruktywnej argumentacji podczas dyskusji i w pracy zespołowej.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Pojęcie i rodzaje gospodarek

Gospodarkę bardzo często definiuje się jako dający się wyodrębnić system gospodarczy. Tym samym, aby w pełni zrozumieć to pojęcie, konieczne jest wyjaśnienie, czym jest **system gospodarczy**. Jest to całokształt relacji między podmiotami gospodarczymi, ogół cech wszelkiej działalności gospodarczej i sama działalność gospodarcza¹. System gospodarczy może być również definiowany jako układ stosunków i organizacji, który kształtuje prawa i regulacje rządzące działalnością gospodarczą, determinuje prawa własności czynników produkcji, rozdziela uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie produkcji, konsumpcji, determinuje bodźce motywujące różne podmioty gospodarcze, a w ostateczności rozstrzyga co, jak i dla kogo ma być wytwarzane.

W literaturze ekonomicznej spotykamy wiele klasyfikacji i podziałów gospodarek. Jednym z podstawowych jest podział na **gospodarkę naturalną** oraz **towarową**, inaczej nazywaną także towarowo-pieniężną. Ta pierwsza polega na tym, iż podmioty gospodarcze podejmują działalność w celu zaspokojenia swoich potrzeb. Produkują, wytwarzają, a jak trzeba to także sprzedają po to, aby zaspokoić swoje potrzeby, czyli potrzeby producentów. Wymiana nie jest celem działalności, a jedynie elementem dodatkowym, gdy okazuje się, że producent wytworzył więcej danego dobra², niż jest w stanie sam skonsumentować. Gospodar-

¹ Por. R. Wojciechowska, *Funkcjonowanie rynku*, [w:] *Ekonomia w zarysie*, red. I. Zawiślińska, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2011, s. 61.

² Dobro jest stosunkowo obszerną kategorią ekonomiczną. Definiuje się je jako każdy środek materialny i niematerialny, który bezpośrednio lub pośrednio służy do zaspokojenia potrzeb. Jest to więc towar (produkt), usługa, ale także stan czy czas wolny. Podstawowy podział dóbr ekonomii sprowadza się do wyróżnienia dóbr ekonomicznych oraz dóbr wolnych. Te pierwsze, nazywane także dobrami gospodarczymi, są wytworem pracy ludzkiej i mają ograniczony charakter, czyli są dobrami rzadkimi. Cecha rzadkości sprowadza się do tego, że dóbr jest mniej w stosunku do potrzeb w danym momencie. Ponadto powoduje ona, że dobra ekonomiczne mają cenę, a ekonomia bada właściwy sposób ich rozdzielenia i alokacji. Dobra wolne natomiast można zdefiniować jako dostępne dla wszystkich, niemające ceny, występujące w przyrodzie w nieograniczonej ilości, a także nadające się do bezpośredniego użytku, np. powietrze. Dobra ekonomiczne możemy podzielić na konsumpcyjne (służą do bezpośredniego zaspokajania ludzkich potrzeb i są nabywane przez gospodarstwa domowe, to zawsze dobra finalne) oraz produkcyjne (są potrzebne do tworzenia innych nowych dóbr oraz do zwiększenia zasobów czynników produkcji i zdolności produkcyjnych gospodarki, np. maszyny, surowce). Inny podział sprowadza się do dóbr finalnych (nabywanych przez ostatecznego ich użytkownika i służących do fizycznej konsumpcji lub wielokrotnego wykorzystania, np. jogurt, komputer, młotek, maszyna produkcyjna, samochód) oraz dóbr pośrednich (nabywanych przez przedsiębiorstwa i w całości jednorazowo zużywanych do produkcji innego dobra, np. dętka do koła, śrubka, koło do rowe-

ka ta najczęściej wiąże się z wymianą bezpieniężną a więc taką, w której nie występuje pieniądz w żadnej postaci – także towarowej³ – a dobra wymieniane są w formule barterowej. Transakcja barterowa polega na zamianie jednego produktu bezpośrednio na inny, bez użycia pieniądza. Może wydawać się, że transakcje tego typu są proste w zawieraniu, gdyż nie trzeba martwić się o to, w jakim pieniądzu (walucie) chcemy rozliczyć transakcję, czy to dobry pieniądz itd., jednak nic bardziej mylnego. Bowiem aby do transakcji barterowej doszło, musi zajść tzw. podwójna koincydencja (zbieżność) potrzeb. Oznacza to, że ktoś, kto ma w nadmiarze pączki, a chce jabłka, musi znaleźć na rynku osobę, która ma jabłka, ale chce pączki. Jeśli spotkamy kolegę, który ma jabłka, ale nie chce pączków tylko lemoniadę, to do takiej transakcji nie dojdzie. Potrzeby bowiem nie pokrywają się ze sobą. Kolejnym problemem jest ustalenie warunków wymiany, ile pączków za jabłko.

Gospodarka towarowa natomiast to taka, w której podstawowym celem działalności gospodarczej, a w zasadzie produkcyjnej jest wytwarzanie dóbr z przeznaczeniem na wymianę – sprzedaż przy użyciu pieniądza. Z założenia produkujemy więcej niż bylibyśmy w stanie sami skonsumować, co więcej, bardzo często wytwarzamy dobra, których sami nie wykorzystujemy. Następnie środki uzyskane ze sprzedaży służą do nabywania innych dóbr uznawanych za niezbędne zarówno w odniesieniu do rozwoju działalności gospodarczej i produkcji, jak i indywidualnych potrzeb konsumpcyjnych determinujących poziom dobrobytu.

Inną klasyfikacją gospodarek jest podział z punktu widzenia skali działalności gospodarczej. W tym przypadku występuje gospodarka światowa – globalna, międzynarodowa, narodowa, terenowa i gospodarka przedsiębiorstw. Z punktu widzenia własności podstawowych czynników produkcji w ramach poszczególnych państw wyróżniamy gospodarkę prywatną oraz publiczną.

Podział na gospodarkę rynkową i centralnie planowaną, znaną także pod określeniem nakazowo-rozdzielczej jest związany z kryterium rodzaju mechanizmu dominującego w gospodarce. **Gospodarka rynkowa** cechuje się dominacją własności prywatnej (niekiedy traktuje się tę formę jako jedyną) oraz swobodnym, niezakłóconym działaniem mechanizmu rynkowego, który omówiony zostanie w dalszej części. Niekiedy nazywa się ją także gospodarką wolnorynkową, aby zaakcentować brak ingerencji państwa w mechanizmy gospodarcze, a przede

ru). Ponadto wyróżniamy dobra substytucyjne i komplementarne, normalne i niższego rzędu, prywatne i publiczne, pożądane i niepożądane.

³ Pieniądz towarowy to taki, który posiada wartość sam w sobie i może mieć zastosowanie inne niż pieniądz, np. złota moneta, a w przeszłości bydło, muszle, kamienie.

wszystkim rynkowe. Jej przeciwieństwem jest **gospodarka nakazowo-rozdzielcza**, w której dominującą, a niekiedy jedyną dopuszczalną formą własności jest własność państwowa (publiczna) a podstawowym mechanizmem i regulatorem procesów ekonomicznych jest plan i system nakazów oraz centralnego rozdzielnictwa i dystrybucji wytwarzanych w takiej gospodarce dóbr. Uzupełnieniem tego podziału gospodarek, ze wskazaniem, że te wyżej wymienione występują w realnym świecie niezmiernie rzadko, jest **gospodarka mieszana**. Charakteryzuje się ona tym, że dominuje własność prywatna, ale część zasobów znajduje się w posiadaniu państwa. Państwo ingeruje także w pewnym wymiarze w działanie podmiotów gospodarczych i reguluje mechanizm rynkowy. To dominujący rodzaj gospodarki.

1.1. Podmioty w gospodarce rynkowej

Elementem każdej gospodarki i procesu gospodarowania, także opartego na mechanizmie rynkowym, są podmioty gospodarcze. **Podmiot gospodarczy** definiuje się jako podstawową jednostkę ekonomiczną podejmującą autonomiczne decyzje o zastosowaniu rzadkich dóbr będących jej własnością. Na gruncie ekonomii najczęściej wyróżnia się trzy podstawowe kategorie podmiotów: gospodarstwa domowe (konsumenci), przedsiębiorstwa (w uproszczeniu producenci, wytwórcy) oraz państwo. Zasadnicza równica, jaka między nimi występuje, sprowadza się do podstawowego celu ich działalności oraz głównych obszarów aktywności. Ponadto należy pamiętać, że te podstawowe podmioty mogą tworzyć pewne związki i struktury bardziej złożone, stanowiące m.in. podmioty stosunków międzynarodowych czy współczesnej gospodarki światowej, tzw. podmioty pozapaństwowe, np. organizacje międzynarodowe.

Gospodarstwo domowe pełni zarówno funkcje konsumpcyjne, jak i produkcyjne. Jest to podmiot gospodarczy prowadzący działalność gospodarczą w celu maksymalizacji korzyści z konsumpcji, a więc dążący do osiągnięcia jak najwyższego poziomu użyteczności całkowitej (satysfakcji, zadowolenia) przy danym dochodzie i cenach dóbr.

Przedsiębiorstwo natomiast na gruncie ekonomii to ludzie lub grupy ludzi dysponujące określonymi środkami produkcji, takimi jak ziemia, lokale biurowe, budynki fabryczne, maszyny, urządzenia, narzędzia, surowce, środki pieniężne, środki transportu – niezbędnymi do regularnego prowadzenia działalności gospodarczej w sferze produkcji i obrotu towarowego oraz usługowego. Należy jednak podkreślić, że podstawowym celem działalności przedsiębiorstwa jest osiąganie zysków, czyli dodatniego wyniku finansowego zarówno w krótkim, jak

i długim okresie. Nawet wówczas, gdy w dokumentach strategicznych używa innych określeń, np. zwiększenie udziału w runku, pozyskanie odbiorców.

Państwo jest najbardziej złożonym i w niektórych nurtach ekonomii najbardziej kontrowersyjnym podmiotem gospodarczym. Jest to suwerenna, terytorialna i polityczna instytucja, która opierając się na posiadanych zasobach oraz wykorzystując system prawny, gospodarczy i układ stosunków międzynarodowych, efektywnie tworzy optymalne warunki rozwoju cywilizacyjnego swojego społeczeństwa. Jeśli w ten nowoczesny sposób będziemy postrzegać i definiować państwo, to wiele obaw i kontrowersji związanych z jego obecnością w gospodarce możemy wyeliminować. Państwo i jego instytucje mają bowiem z jednej strony określać i gwarantować stabilność oraz efektywność warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, z drugiej natomiast podejmować działania, które będą ukierunkowane na realizację funkcji, jakie państwo musi wypełniać. Należy do nich m.in. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, wymiar sprawiedliwości, edukacja, służba zdrowia czy pomoc społeczna. W swojej działalności nie może kierować się zyskiem, bo on nie jest celem aktywności państwa, tylko przedsiębiorstw, lecz dążeniem do zagwarantowania rozwoju ogólnocywilizacyjnego, podnoszenia dobrobytu społecznego, co nie odbywa się kosztem przyszłych pokoleń. Państwo niejednokrotnie musi także zagwarantować dostarczanie dóbr publicznych, których nie chcą dostarczać podmioty prywatne, a także realizować cele pozaekonomiczne. Kryteria efektywności, gospodarności i realności w odniesieniu do oceny działań podejmowanych przez państwo i jego organy są jak najbardziej uzasadnione, jednak muszą być traktowane bardziej elastycznie niż w odniesieniu do przedsiębiorstwa. Reasumując, należy stwierdzić, że państwo jako podmiot gospodarczy jest konsumentem, producentem, a także określa „warunki gry” w gospodarce.

1.2. Rynek, struktury rynkowe i mechanizm rynkowy

Rynek jest pojęciem wieloznacznym. Możemy go definiować jako ogół warunków ekonomicznych, które pozwalają na zawarcie transakcji między podmiotami chcącymi sprzedać dane dobro a podmiotami pragnącymi to dobro kupić. Rynek może jednak oznaczać całokształt transakcji kupna i sprzedaży oraz warunków, w jakich one przebiegają. Może to być również obszar i ogół miejsc, gdzie zawierane są transakcje, to także grupa podmiotów zawierających transakcje. Rynek może być także traktowany jako regulator procesów gospodarczych dokonujący wyceny dóbr poprzez ustalenie ceny – niestety nie zawsze obiektywnej.

Rynek możemy także różnicować i dzielić na różne kategorie. Ze względu na stopień jednorodności podmiotu transakcji wyróżniamy rynek homogeniczny i heterogeniczny. W podziale ze względu na kryterium swobody dokonywania transakcji na rynku przez podmioty gospodarcze wyróżnia się rynek wolny, reglamentowany, szary i czarny. Rynek szary to taki, na którym dozwolone jest posiadanie i wykorzystywanie danego dobra, natomiast nie można nim oficjalnie i legalnie handlować bez ograniczeń, czyli zawierać transakcji sprzedaży i kupna. Rynek czarny z kolei oznacza, że – analogicznie jak w przypadku rynku szarego – nie można danym dobrem handlować, ale ponadto nie można go legalnie posiadać. Przykładem rynku czarnego w Polsce może być rynek twardych narkotyków.

Stosując kryterium stopnia zorganizowania rynku występują rynki formalne, formalne ułomne i nieformalne. Rynek formalny to taki, w którym precyzyjnie określone są trzy elementy: czas, miejsce i sposób zawierania transakcji. Jeśli jeden z tych trzech elementów nie jest precyzyjnie określony i znany, a pozostałe tak, to wówczas mamy do czynienia z rynkiem formalnym ułomnym. Pozostałe przypadki to tzw. rynki nieformalne.

W zależności od sytuacji rynkowej mówimy o rynku sprzedawcy i rynku nabywcy. Rynek sprzedawcy cechuje się długotrwałą przewagą wielkości popytu nad wielkością podaży, co umożliwia dyktowanie cen przez producenta. Natomiast rynek nabywcy charakteryzuje się nadwyżką wielkości podaży nad wielkością popytu.

Ze względu na przedmiot obrotu wyróżniamy rynki towarów, usług, czynników produkcji oraz rynki finansowe.

Natomiast **strukturą rynku** nazywamy otoczenie, w którym działają podmioty gospodarcze, a przede wszystkim przedsiębiorstwa. Istnieją cztery podstawowe formy rynku: konkurencja doskonała, konkurencja monopolistyczna, oligopol oraz monopol. Konkurencja doskonała i monopol to skrajne struktury rynkowe. Pomiędzy nimi znajdują się rozwiązania pośrednie: konkurencja monopolistyczna i oligopol. Trzy ostatnie wymienione formy rynku: konkurencja monopolistyczna, oligopol i monopol noszą wspólną nazwę konkurencji niedoskonałej. W tabeli porównano struktury rynku pod względem czterech cech: liczby przedsiębiorstw, rodzaju produktu, wpływu na cenę i barier wejścia⁴.

⁴ M. Próchniak, *Struktury rynku*, [w:] *Ekonomia w zarysie...*, s. 241.

Tabela 1. Porównanie struktur rynku

Cecha \ Struktura rynku	Konkurencja doskonała	Konkurencja monopolistyczna	Oligopol	Monopol
Liczba przedsiębiorstw	wiele	wiele	kilka	jedno
Produkt	homogeniczny (standaryzowany)	zróżnicowany	homogeniczny lub zróżnicowany	zindywidualizowany
Wpływ na cenę	brak	pewien	pewien	pełny
Barьеры wejścia	brak	brak	istnieją	pełne

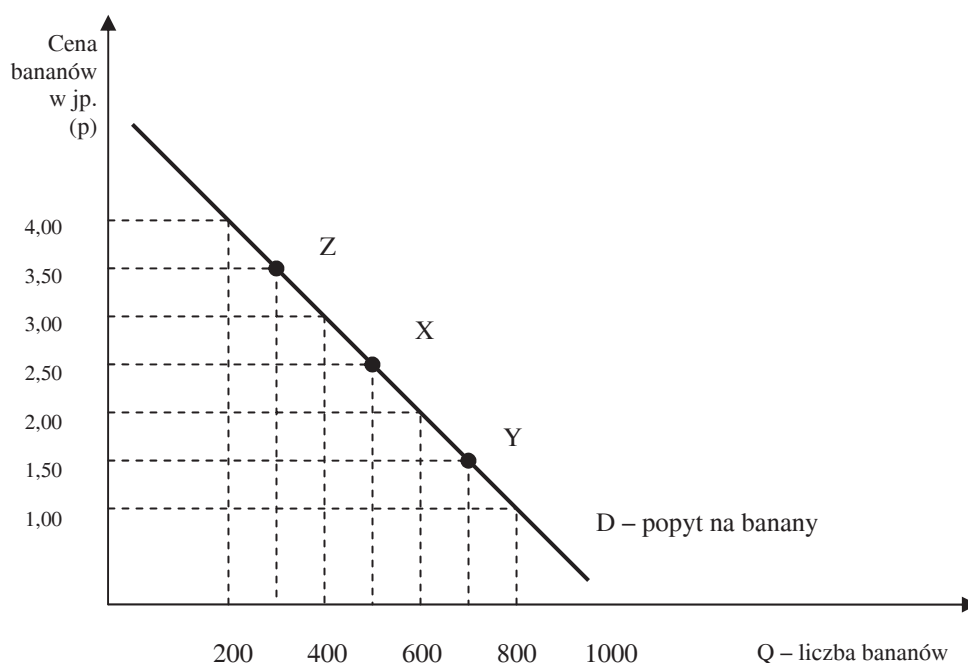
Źródło: M. Próchniak, *Struktury rynku*, w: *Ekonomia w zarysie*, red. I. Zawiślińska, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2011, s. 241.

Podstawowymi elementami rynku są popyt, podaż i cena. **Popyt** przedstawia zależność funkcyjną między ceną danego dobra a wielkością popytu na nie. Jest to ilość, jaką nabywcy chcą nabyć przy różnym poziomie ceny i przy innych czynnikach niezmiennych⁵. Graficznym odzwierciedleniem tej zależności jest krzywa popytu (rys. 1). Analizując to zagadnienie należy wprowadzić wyraźne rozróżnienie między popytem – oznaczanym symbolem D a wielkością popytu – Q_D . To ostatnie pojęcie oznacza określoną ilość dobra, jaką konsumenci są gotowi nabyć przy danym, konkretnym poziomie ceny⁶. Wielkość popytu zmniejsza się, gdy cena danego dobra rośnie przy innych czynnikach niezmiennych, natomiast wielkość popytu rośnie, gdy cena danego dobra maleje. Przykładowo, jeśli cena bananów na rynku ukształtuje się na poziomie 1,5 jednostek pieniężnych (jp.), to wielkość popytu na banany wyniesie 700 kg, natomiast jeśli cena na rynku wzrośnie do 3,0 jp., to wielkość popytu na banany zmaleje do 400 kg. Zależność ta jest nazywana **prawem popytu**⁷.

⁵ Popyt może być rozpatrywany z punktu widzenia pojedynczego konsumenta czy nabywcy. Można również go analizować w ujęciu zagregowanym, czyli rynkowym. Między tymi wielkościami występuje jednak bardzo silny związek. Łączny popyt rynkowy stanowi sumę popytów indywidualnych.

⁶ Wielkość popytu jest to, wyrażona w jednostkach fizycznych, maksymalna ilość danego dobra, jaką nabywcy są skłonni zakupić i na jaką pozwala im ich siła nabywcza, przy danym konkretnym poziomie ceny tego dobra.

⁷ Prawo popytu mówi, że wielkość popytu na dane dobro maleje, gdy przy pozostałych czynnikach niezmiennych, cena tego dobra rośnie i odwrotnie. Por. I. Zawiślińska, *Popyt, podaż i optymalny wybór konsumenta*, [w:] *Ekonomia w zarysie...*, s. 159–160.



Rysunek 1. Krzywa popytu na banany

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Zależność między ceną a wielkością popytu na banany

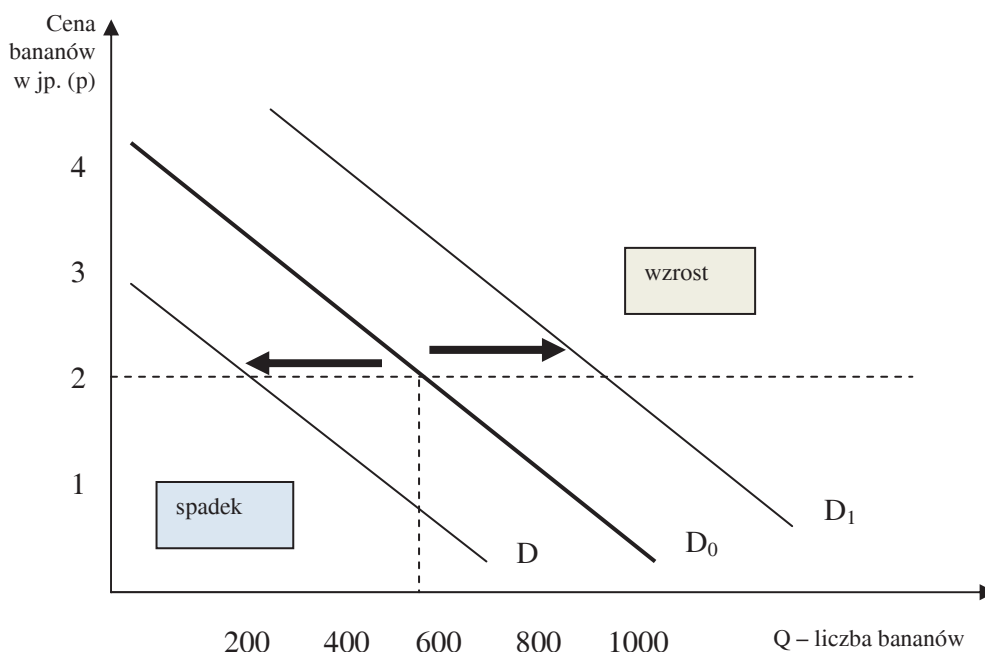
Cena bananów w jp. (p)	Wielkość popytu na banany w kg (Q.)
1,00	800
1,50	700
2,00	600
2,50	500
3,00	400
3,50	300
4,00	200

Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawiona zależność między ceną a wielkością popytu na banany stanowi odzwierciedlenie typowych warunków występujących na rynku. Należy jednak pamiętać, że w szczególnych okolicznościach sformułowane tu prawo popytu może nie działać. Mamy wówczas do czynienia z **nietypowymi reakcjami wielkości popytu na zmianę ceny danego dobra**. Przykładowo, wielkość popytu

może nie reagować na zmianę ceny, najczęściej sytuacja ta dotyczy dóbr zaspokajających podstawowe potrzeby i niemających łatwo dostępnych substytutów/zastępników, np. sól. W szczególnych okolicznościach popyt może także przedstawiać jednokierunkową zależność ceny i wielkości popytu, gdy wzrost ceny danego dobra powoduje wzrost wielkości popytu, a spadek ceny spadek wielkości popytu.

Jak już wspomniano, zmiana ceny danego dobra powoduje zmianę wielkości popytu na nie. W ujęciu graficznym oznacza to zmianę położenia na istniejącej krzywej popytu, czyli ruch po krzywej – przykładowo na rysunku 1 z punktu X do Y czy do punktu Z, które leżą na jednej krzywej popytu D. Natomiast krzywa popytu jest konstruowana przy założeniu, że inne czynniki, które oprócz ceny mogą decydować o wielkości popytu na dany produkt, nie ulegają zmianie. Czynniki te nazywamy **determinantami popytu**. Odpowiadają one za zmiany popytu na dane dobro, czyli zmianę wielkości popytu na to dobro przy każdym poziomie jego ceny. Graficznym odzwierciedleniem takiej sytuacji jest przesunięcie krzywej popytu (rys. 2).



Rysunek 2. Wpływ determinant popytu na położenie krzywej popytu na banany

Źródło: Opracowanie własne.

W literaturze ekonomicznej najczęściej wyróżnia się następujące determinanty popytu:

- dochód nominalny nabywców,
- ceny dóbr pokrewnych (komplementarnych i substytucyjnych),
- preferencje nabywców – gusty,
- oczekiwania,
- rozmiar rynku (liczba nabywców)⁸.

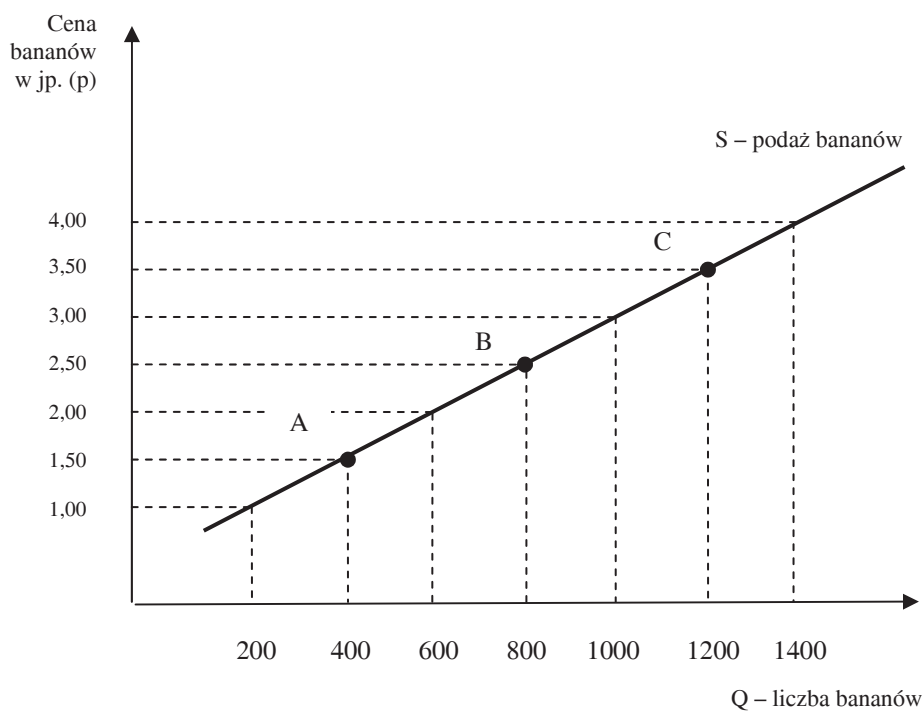
Podaż jest natomiast zależnością funkcyjną między ceną danego dobra a jego ilością, którą producenci i dostawcy są gotowi zaoferować do sprzedaży przy różnych poziomach ceny rynkowej i przy innych czynnikach niezmiennych, a przede wszystkim przy określonych uwarunkowaniach kosztowych⁹. Graficznym odzwierciedleniem tej zależności jest krzywa podaży (rys. 3). Analogicznie jak w przypadku popytu, przy rozpatrywaniu problematyki podaży należy wyraźnie rozróżnić podaż – symbol S , od wielkości podaży – Q_s . To ostatnie pojęcie oznacza określoną ilość dobra, jaką przedsiębiorstwa są gotowe zaoferować do sprzedaży przy danym poziomie ceny¹⁰. Wielkość podaży wzrasta, gdy przy innych czynnikach niezmiennych cena danego dobra również rośnie, natomiast wielkość podaży maleje, gdy maleje jego cena. Przykładowo, jeśli cena bananów na rynku ukształtuje się na poziomie 1,5 jp., to wielkość podaży bananów wynosi 400 kg. Jeśli natomiast cena na rynku wzrośnie do 3,5 jp., to wielkość podaży bananów wzrośnie do 1200 kg (tab. 2 i rys. 3). Zależność ta nazywana jest **prawem podaży**¹¹.

⁸ Por. *ibidem*, s. 163–164.

⁹ Podaż, podobnie jak popyt, może być rozpatrywana z punktu widzenia pojedynczego przedsiębiorstwa, jak również można ją analizować w ujęciu zagregowanym, czyli rynkowym. Podaż rynkowa stanowi sumę podaży poszczególnych przedsiębiorstw działających na rynku.

¹⁰ Wielkość podaży jest to wyrażona w jednostkach fizycznych maksymalna ilość danego dobra, jaką przedsiębiorstwa są skłonne dostarczyć na rynek i zaoferować do sprzedaży przy określonych warunkach kosztowych i przy danym poziomie ceny tego dobra.

¹¹ Prawo podaży mówi, że wielkość podaży na dane dobro rośnie, gdy przy pozostałych czynnikach niezmiennych cena tego dobra rośnie, i odwrotnie. *Ibidem*, s. 167.



Rysunek 3. Krzywa podaży bananów (wariant typowy)

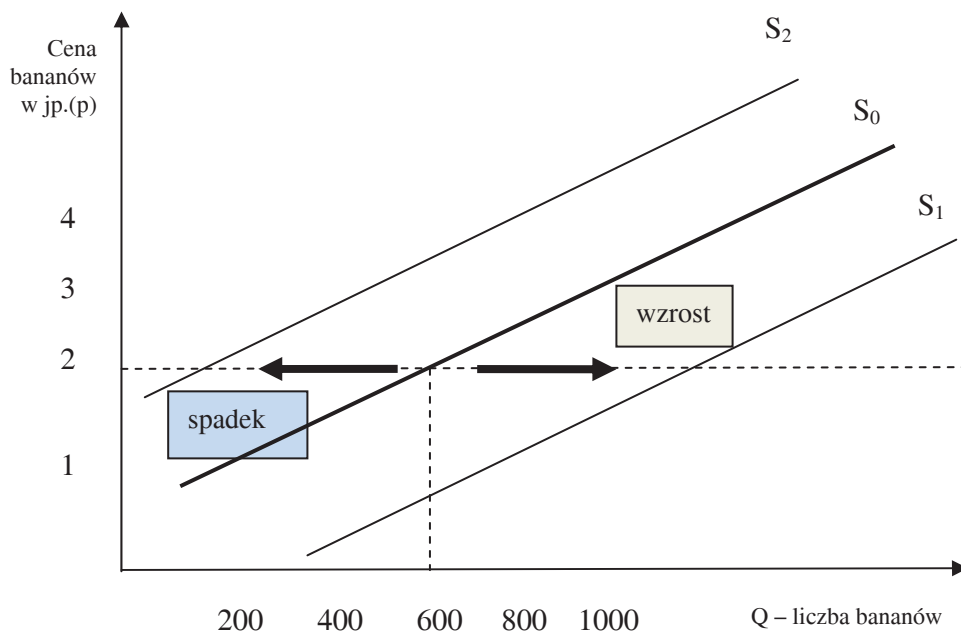
Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3. Zależność między ceną a wielkością podaży na banany

Cena bananów w jp. (p)	Wielkość podaży bananów w kg (Q _s)
1,00	200
1,50	400
2,00	600
2,50	800
3,00	1000
3,50	1200
4,00	1400

Źródło: Opracowanie własne.

Oprócz zmiany ceny danego dobra istnieją także czynniki, które odpowiadają za zmianę położenia całej krzywej podaży – przesuwają ją w lewo lub w prawo (rys. 4). Czynniki te nazywamy **determinantami podaży**.



Rysunek 4. Wpływ determinant podaży na położenie krzywej podaży bananów

Źródło: Opracowanie własne.

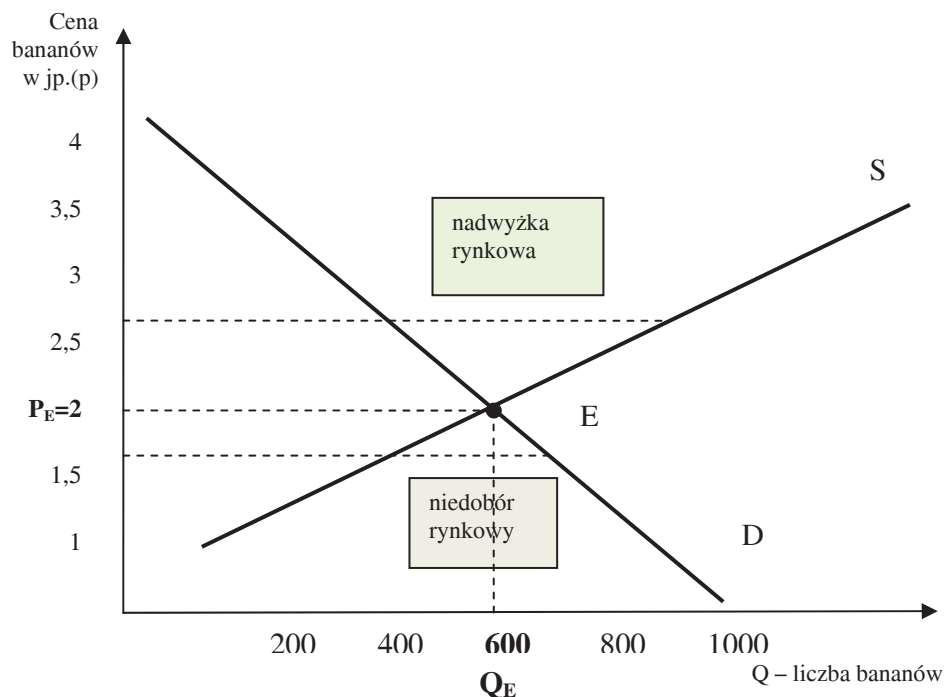
W literaturze ekonomicznej najczęściej wyróżnia się następujące determinanty podaży:

- koszty produkcji, a głównie ceny zasobów zużywanych do produkcji,
- technologia i jej wpływ na wydajność,
- polityka państwa,
- ceny produktów alternatywnych, czyli takich, które dla istniejącego w przedsiębiorstwie zasobu kapitału trwałego mogą być wytwarzane zamiennie przy niskim koszcie zmiany produkcji z jednego dobra na drugie,
- liczba sprzedawców,
- oczekiwania¹².

Relacje między popytem a podażą za pośrednictwem cen reguluje **mechanizm rynkowy**. W zależności od istniejących uwarunkowań może on sprawić, że na rynku będzie występowała równowaga bądź nierównowaga rynkowa. **Równowaga rynkowa** to stan, w którym przy tym samym poziomie ceny rynkowej wielkość popytu jest dokładnie równa wielkości podaży danego dobra. Graficznym odzwierciedleniem równowagi jest przecięcie się krzywej podaży z krzywą popytu. W stanie równowagi wyznaczana jest tzw. cena równowagi p_E oraz ilość

¹² I. Zawiślińska, *Popyt, podaż...*, s. 169–170.

równoważącą rynek Q_E (ilość równowagi). W przypadku przedstawionego rynku bananów równowaga rynkowa wystąpi przy cenie równej 2,00 jp. Ilość równowagi wyniesie przy tej cenie 600 kg (rys. 5 i tab. 4).



Rysunek 5. Równowaga i nierównowaga na rynku bananów

Źródło: Opracowanie własne.

Nierównowaga rynkowa może przyjmować dwie postaci – niedoboru rynkowego i nadwyżki rynkowej. **Niedobór rynkowy** to sytuacja, w której przy danym poziomie ceny rynkowej wielkość popytu na dany produkt jest większa od wielkości podaży tego produktu. Z taką sytuacją mamy przykładowo do czynienia na naszym rynku bananów przy cenie 1,50 jp. Niedobór wyniesie wówczas 300 kg bananów: $Q_S - Q_D$ dla danej ceny produktu, w tym przypadku $400 \text{ kg} - 700 \text{ kg} = -300 \text{ kg}$. Ujemna wartość oznacza niedobór.

Nadwyżka rynkowa występuje wówczas, gdy przy danym poziomie ceny rynkowej danego dobra wielkość podaży jest większa od wielkości popytu na nie. Na naszym rynku bananów może to być przypadek ceny 3,00 jp. Nadwyżka rynkowa wyniesie 600 kg bananów: $Q_S - Q_D$ dla danej ceny produktu, w tym przypadku $1000 \text{ kg} - 400 \text{ kg} = 600 \text{ kg}$. Dodatnia wartość oznacza nadwyżkę.

Oczywiście ani cena 1,50 jp., ani 3,00 jp. nie są jedynymi cenami, przy których występuje nierównowaga rynkowa. W tej kwestii obowiązuje zasada, że każda cena wyższa od ceny równowagi rynkowej (w naszym przypadku 2,00 jp.) oznacza, że na rynku występuje nadwyżka rynkowa, natomiast przy każdej cenie niższej od ceny równowagi rynkowej będzie występował niedobór rynkowy¹³.

Tabela 4. Obliczanie równowagi i nierównowagi rynku

Cena bananów (p)	Wielkość popytu (Q_d)	Wielkość podaży (Q_s)	$Q_d - Q_s$
1,00	800	200	-600
1,50	700	400	-300
2,00	600	600	0
2,50	500	800	300
3,00	400	1000	600
3,50	300	1200	900
4,00	200	1400	1200

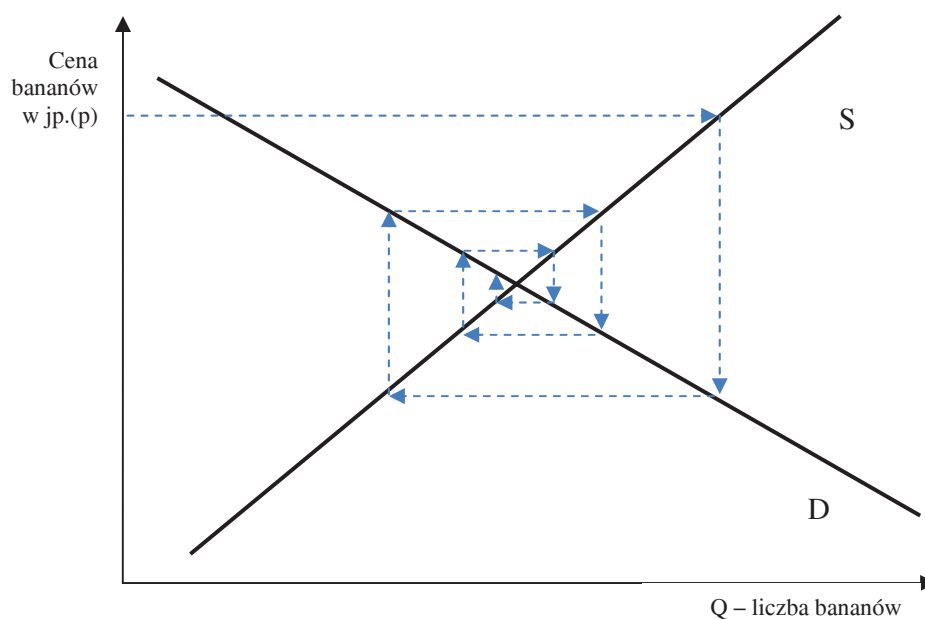
Źródło: Opracowanie własne.

Równowaga rynkowa ustala się przez **dostosowania cenowe i ilościowe**, które bardzo często określane są także automatycznym mechanizmem rynkowym przywracania równowagi. Te pierwsze występują, gdyż przyjmuje się założenie o giętkości cen. Należy jednak pamiętać, że w realnej gospodarce stosunkowo często dochodzi do ograniczenia tej giętkości, przykładowo przez interwencję państwa na rynku, która zostanie omówiona w dalszej części. Dostosowania ilościowe w warunkach niezmiennych determinant popytu i podaży mają charakter pochodny wobec zmiany ceny danego dobra, czyli są następstwem, skutkiem zmiany ceny.

Jeżeli założymy, że ceny na rynku są giętke, to wahania i dostosowania cenowe oraz ilościowe zależą od kształtu krzywych popytu i podaży – odzwierciedlają one istotę **modelu pajęczyny**. W literaturze ekonomicznej najczęściej dla potwierdzenia niezawodności i naturalnej efektywności mechanizmu rynkowego prezentuje się wariant, w którym krzywa podaży będzie bardziej stroma niż krzywa popytu. Mamy bowiem w takiej sytuacji do czynienia z tzw. tłumionymi – zmniejszającymi się – wahaniami cen i ilości oferowanych dóbr na rynku. Ze stanu nierównowagi będziemy mogli stosunkowo szybko dojść do stanu równo-

¹³ *Ibidem*, s. 172–173.

wagi rynkowej. Bowiern wytrącenie rynku ze stanu równowagi automatycznie uruchamia procesy zmierzające do jej przywrócenia¹⁴.



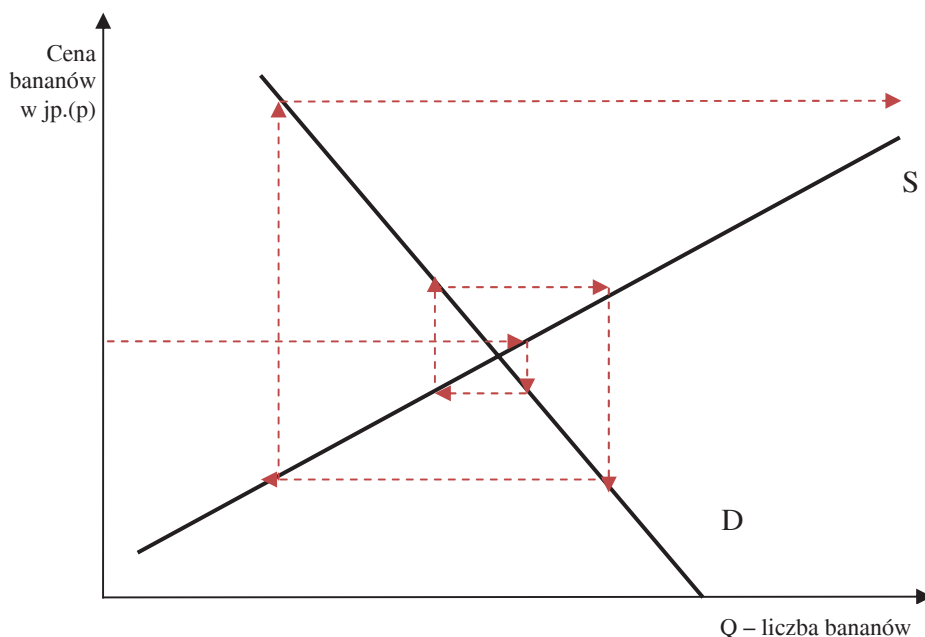
Rysunek 6. Dośrodkowy model pajęczyny

Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast jeśli to krzywa popytu będzie bardziej stroma niż krzywa podaży, to na rynku wystąpią tzw. wybuchowe – zwiększające się, narastające – wahania cen i ilości (rys. 7). Wytrącenie rynku ze stanu równowagi doprowadzi do uruchomienia procesów pogłębiających stan nierównowagi rynkowej. W tym przypadku pajęczyna jest odśrodkowa, czyli tkana od środka na zewnątrz. Model ten był jednak w ostatnich latach marginalizowany i pomijany w większości opracowań. Dostarcza on bowiem argumentów, że nawet w warunkach giętkich cen niezbędna jest interwencja państwa dla przywrócenia równowagi, a jednocześnie że równowaga nie jest naturalnym stanem w gospodarce rynkowej. Z analogiczną sytuacją braku automatycznego przywrócenia równowagi rynkowej na dotychczasowych warunkach przez mechanizmy rynkowe mamy do czynienia, gdy krzywe popytu i podaży przecinają się pod kątem prostym. Zakłócenie równowagi będzie powodować procesy dostosowań ilościowych i cenowych, których

¹⁴ Pajęczyna rozłożona na krzywych popytu i podaży tkana jest do środka, czyli do punktu równowagi rynkowej.

efektem będzie poruszanie się w koło od jednego do drugiego stanu nierównowagi rynkowej¹⁵.



Rysunek 7. Odśrodkowy model pajęczyny

Źródło: Opracowanie własne.

2. Interwencja państwa w gospodarkę i mechanizm rynkowy

Jak już wspomniano, **interwencja państwa** na rynku może być jednym z czynników powodujących, że giętkość cen na rynku będzie ograniczona. Interwencja w mechanizm rynkowy polega między innymi na reglamentowaniu cen oraz nakładaniu podatków pośrednich. Reglamentacja cen to ustalanie cen minimalnych oraz maksymalnych dla danego dobra. Nakładanie **podatku pośredniego** skutkuje natomiast przejściem przez państwo części ceny rynkowej danego produktu¹⁶.

¹⁵ Por. *ibidem*, s. 174.

¹⁶ Podatek pośredni dotyczy bezpośrednio ceny danego produktu. Jeśli państwo nałoży taki podatek, to doprowadzi to do spadku podaży przedsiębiorstwa (krzywa podaży przesunie się w lewo). Dostarczenie dotychczasowej wielkości podaży wymaga podniesienia ceny o wartość wprowadzonego podatku pośredniego. Przy dotychczasowym poziomie ceny rynkowej – ceny równowagi – na rynku pojawia się niedobór. W konsekwencji prowadzi to do uruchomienia me-

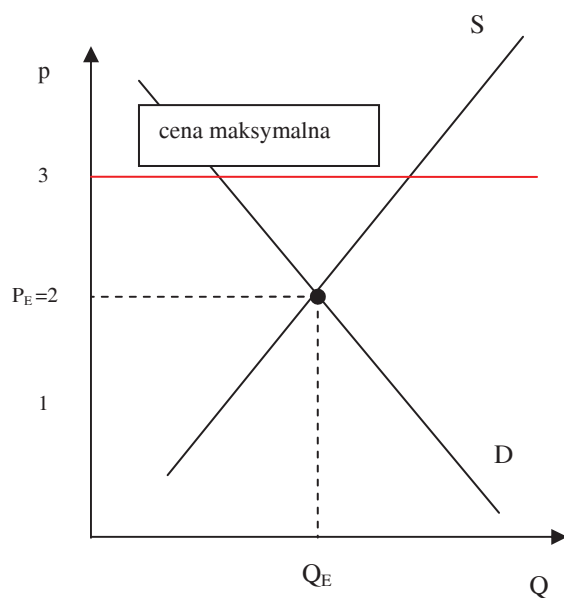
Cena maksymalna ustalona przez państwo ma przede wszystkim ograniczyć zakres wahań ceny danego dobra do poziomów niższych od niej. Jest ona skuteczna tylko wówczas, gdy zostanie ustalona na poziomie niższym od aktualnego poziomu ceny rynkowej – ceny równowagi. Jeśli bowiem cena równowagi rynkowej znajdzie się poniżej ceny maksymalnej ustalonej przez państwo, to transakcje na rynku i tak będą zawierane po cenie rynkowej (rys. 8).

Jeśli natomiast wprowadzona cena maksymalna będzie poniżej ceny równowagi, to będzie ona miała charakter wiążący. Transakcje na rynku danego dobra – przynajmniej w oficjalnym obiegu – będą mogły być zawierane po cenie nie wyższej niż cena maksymalna. Cena maksymalna jest stosowana wówczas, gdy państwo chce obniżyć poziom ceny rynkowej. Jest to więc instrument chroniący przede wszystkim konsumentów. Bezpośrednią konsekwencją jej wprowadzenia jest z jednej strony zmniejszenie wydatków nabywców na zakup określonej ilości danego dobra, z drugiej jednak strony – występowanie niedoboru rynkowego¹⁷.

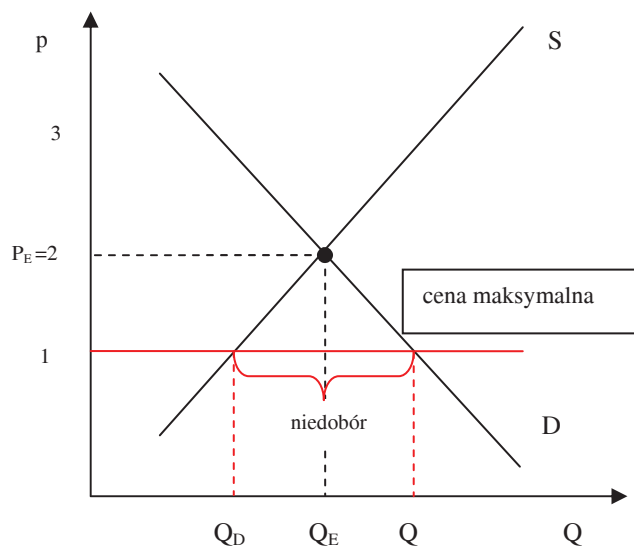
Natomiast **cena minimalna** wprowadzona przez państwo ogranicza zakres wahań ceny rynkowej do poziomów wyższych od niej. Jeśli jednak zostanie ustalona na poziomie niższym niż rynkowa cena równowagi, to nie będzie ona miała wiążącego charakteru. Jak wynika z rysunku 9, transakcje w takiej sytuacji będą zawierane po cenie rynkowej.

chanizmów dostosowawczych pozwalających ustalić nową równowagę rynkową. Siła zmiany ceny oraz ilości w nowej równowadze zależy od relacji cenowej elastyczności popytu i podaży. Istotą podatku pośredniego jest jednak to, że skutki jego wprowadzenia ponoszą zarówno nabywcy – gdyż płacą obecnie za daną ilość dobra wyższą cenę niż poprzednio, jak i dostawcy, którzy otrzymują za daną ilość dobra dostarczoną na rynek niższą cenę. Suma tych różnic określa właśnie kwotę podatku pośredniego. Struktura podziału obciążeń podatkowych między nabywców i dostawców jest bezpośrednio uzależniona od relacji cenowych elastyczności popytu i podaży. Jeśli cenowa elastyczność popytu jest niższa niż cenowa elastyczność podaży, to większą część podatku zapłacą konsumenci i odwrotnie.

¹⁷ Likwidacja niedoboru nie jest jednak możliwa w warunkach rynkowych, gdyż uwarunkowania kosztowe nie pozwalają zwiększyć wielkości podaży przy obowiązującym poziomie ceny do poziomu, który zaspokoiłby zapotrzebowanie zgłoszone przy tej cenie przez nabywców. Utrzymywanie się takiej sytuacji w dłuższym okresie może prowadzić do reglamentacji niedostatecznej wielkości podaży, np. przez system kartkowy, bony. Może również prowadzić do pojawienia się tzw. czarnego rynku, na którym dane dobro będzie sprzedawane po cenie wyższej od ceny maksymalnej, a najczęściej nawet wyższej od dotychczasowej ceny równowagi rynkowej. Pewnym rozwiązaniem jest natomiast otwarcie gospodarki i import, szczególnie wówczas gdy światowa cena danego dobra jest niższa od maksymalnej.



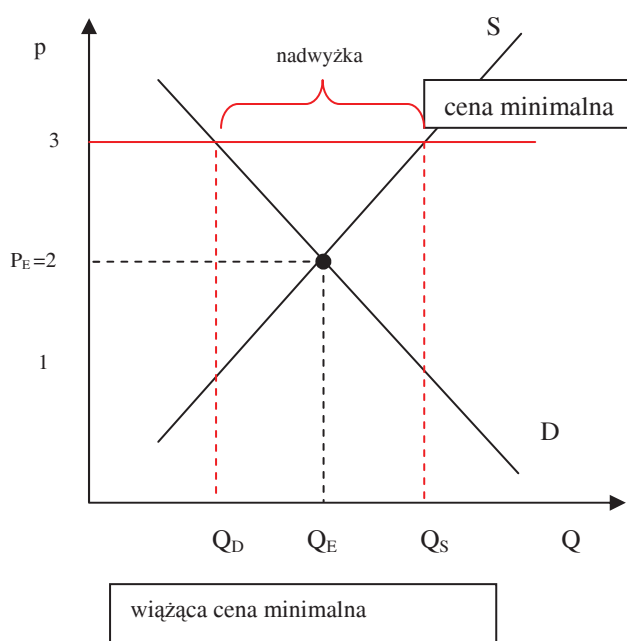
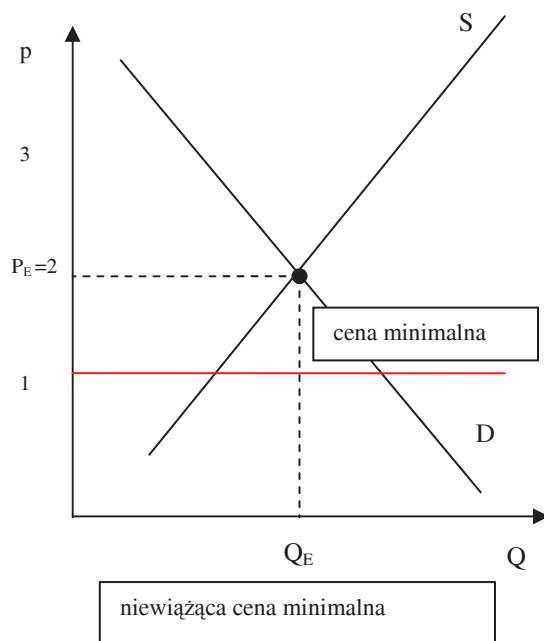
niewiążąca cena maksymalna



wiążąca cena maksymalna

Rysunek 8. Rynek, na którym wprowadza się cenę maksymalną

Źródło: Opracowanie własne.



Rysunek 9. Rynek, na którym wprowadza się cenę minimalną

Źródło: Opracowanie własne.

Jeżeli jednak cenę minimalną ustali się na poziomie wyższym od ceny równowagi, to będzie ona wiążąca. Transakcje będą bowiem zawierane właśnie po ustalonej przez państwo cenie minimalnej. Państwo wprowadza cenę minimalną, gdy chce podwyższyć poziom ceny rynkowej. Jest to instrument sprzyjający interesom producentów danego dobra, gdyż zwiększa poziom ich utargów. Z drugiej jednak strony wiążąca cena minimalna przyczynia się do powstawania nadwyżki na rynku tego dobra. Może to doprowadzić do ograniczenia wielkości sprzedaży do poziomu wyznaczonego wielkością popytu na to dobro przy poziomie ceny minimalnej¹⁸. Jednak najczęściej wprowadzenie cen minimalnych przez państwo połączone jest z **interwencyjnym skupem nadwyżki z rynku**, która powstaje w wyniku wprowadzenia ceny minimalnej. Oznacza to silny wzrost utargów dostawców danego dobra bez względu na cenową elastyczność popytu na nie, i jednocześnie wzrost obciążeń budżetu państwa.

Interwencja, a zasadniczo obecność państwa w gospodarce nie może jednak zostać ograniczona tylko do interwencji w mechanizm rynkowy. Instytucje i organy państwa, jak już wcześniej wspomniano, funkcjonują jako podmiot gospodarczy, a ponadto prowadzą politykę publiczną, w tym gospodarczą. Z punktu widzenia całej gospodarki szczególnie istotne wydają się: polityka handlowa (wpływająca na kierunki i wielkość wymiany międzynarodowej dobrami oraz stopień zaangażowania w porozumienia handlowe, w tym integracyjne), polityka pieniężna, w tym kursu walutowego (wpływająca na ilość pieniądza w gospodarce, poziom rynkowych stóp procentowych wyznaczających koszt pozyskania środków finansowych na działalność gospodarczą oraz wielkość i kierunki międzynarodowego przepływu kapitału) polityka budżetowa (w szczególności w postaci podatków i płatności transferowych, np. dotacji, subwencji, zasiłków), a także polityka edukacyjna, ochrony zdrowia, innowacyjna, przemysłowa, rolna i inne. Jeśli dane państwo jest członkiem ugrupowania integracyjnego, np. Polska jest członkiem Unii Europejskiej, to szczególną rolę mogą odgrywać tzw. wspólne polityki, realizowane przez poszczególne państwa, ale ustalone na szczeblu ugrupowania integracyjnego.

Reasumując, należy stwierdzić, że interwencja państwa w gospodarce może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne konsekwencje. Te pierwsze to możliwość przywracania równowagi w warunkach odśrodkowego modelu pajęczyny, kreowanie nowych miejsc pracy i zmniejszenie nierównowagi na rynku pracy, poprawa wyników finansowych krajowych przedsiębiorstw, poprawa bilansu płatniczego. Natomiast do negatywnych można zaliczyć zachęcanie do urucha-

¹⁸ W takiej sytuacji utarg przedsiębiorstwa może wzrosnąć jedynie wówczas, gdy mamy do czynienia z nieelastycznym popytem na dane dobro.

miania nieefektywnej produkcji krajowej, wzrost cen dóbr na rynku oraz potencjalnie ograniczenie dostępu krajowym konsumentom do szerszej oferty dóbr.

Literatura

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2007

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2007

Czarny B., *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2011

Makro- i mikroekonomia. Podstawowe pojęcia., red. S. Marciniak, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006

Makro- i mikroekonomia. Podstawowe pojęci., red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005

Samuelson A., Nordhaus W.D., *Mikroekonomia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006

Ekonomia w zarysie, red. I. Zawislińska, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2011

Słowniczek

Gospodarka rynkowa cechuje się dominacją własności prywatnej (niekiedy traktuje się tę formę jako jedyną) oraz swobodnym, niezakłóconym działaniem mechanizmu rynkowego.

Podaż oznacza zależnością funkcyjną między ceną danego dobra a jego ilością, którą producenci i dostawcy są gotowi zaoferować do sprzedaży przy różnych poziomach ceny rynkowej i przy innych czynnikach niezmiennych, a przede wszystkim przy określonych uwarunkowaniach kosztowych.

Podmiot gospodarczy definiuje się jako podstawową jednostkę ekonomiczną podejmującą autonomiczne decyzje o zastosowaniu rzadkich dóbr będących jej własnością.

Popyt to zależność funkcyjna między ceną danego dobra a wielkością popytu na nie. Jest to ilość, jaką nabywcy chcą nabyć przy różnym poziomie ceny i przy innych niezmiennych czynnikach.

Równowaga rynkowa to stan, w którym przy tym samym poziomie ceny rynkowej wielkość popytu jest dokładnie równa wielkości podaży danego dobra.

Rynek – ogół warunków ekonomicznych, które pozwalają na zawarcie transakcji między podmiotami chcącymi sprzedać dane dobro a podmiotami pragnącymi to dobro kupić.

System gospodarczy – jest to całokształt relacji między podmiotami gospodarczymi, ogół cech wszelkiej działalności gospodarczej i sama działalność gospodarcza.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

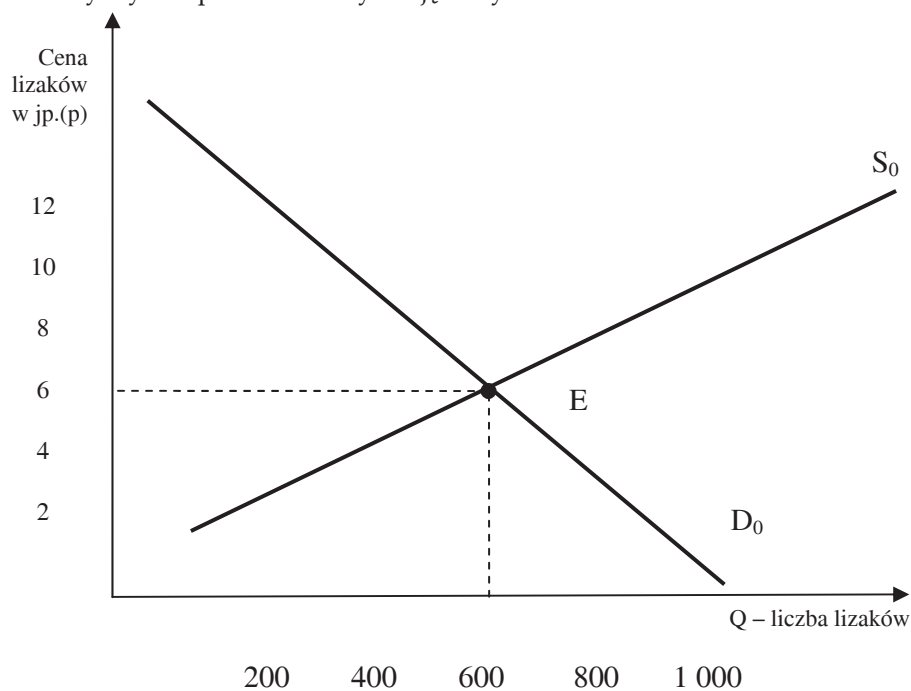
Zadanie 1

Równania popytu i podaży pasty do zębów mają następującą postać: $S = 5P + 140$; $D = -5P + 164$.

- Wykreśl na jednym układzie współrzędnych krzywą popytu i podaży.
- Oblicz cenę oraz ilość równowagi na rynku.
- Jeśli cena rynkowa wyniesie 5 jp., to z jakim stanem rynku będziemy mieli do czynienia – podaj konkretną wielkość?

Zadanie 2

Poniższy wykres przedstawia sytuację na rynku lizaków.



- Określ, ile wynosi cena równowagi na rynku lizaków.
- Ile wynosi ilość równoważąca rynek lizaków?
- Przedstaw graficznie, co stanie się z rynkiem lizaków, jeśli jednocześnie dojdzie na nim do dwóch zdarzeń: (1) zapanuje moda na jedzenie lizaków (2) wzrosną koszty produkcji lizaków.

Rozwiązywanie zadań problemowych indywidualnie bądź w grupach - uczy liczenia, wykorzystywania narzędzi analizy ekonomicznej a także interpretacji uzyskiwanych wyników oraz zależności między poszczególnymi kategoriami ekonomicznymi.

Zadanie 3

Rozstrzyganie w grupach lub indywidualnie o poprawności sformułowań ekonomicznych. Przykładowo: Wskaż, które z poniższych stwierdzeń jest prawdziwe, a które fałszywe (zaznacz właściwą odpowiedź).

1. Prawo popytu mówi, że wraz ze spadkiem ceny danego dobra ilość nabywana innego dobra maleje.

Tak
Nie
2. Własność prywatna oznacza, że uprawnienia z niej wynikające mogą być dobrowolnie transferowalne.

Tak
Nie
3. Określenie miejsca, czasu i sposobu zawarcia transakcji jest typowe dla rynków formalnych ułomnych.

Tak
Nie
4. Gospodarka towarowa oznacza, że celem aktywności podmiotów gospodarczych jest wymiana dóbr.

Tak
Nie
5. Podaż jest to ilość dóbr, jaką producenci są gotowi zaoferować do sprzedaży przy różnych poziomach ceny i przy innych czynnikach nie zmieniających.

Tak
Nie

Zadanie 4

Wyjaśnianie własnymi słowami podstawowych pojęć i określeń. Przykładowo: Wyjaśnij poniższe pojęcia: gospodarka, podmiot gospodarczy, rynek, popyt, podaż,

Zadanie 5

Zajęcia w grupach – praca nad rozwiązywaniem problemów i rozstrzyganiem przyczyn zmian zachodzących na przykład na poszczególnych rynkach. Przykładowo: Wskaż, jakie czynniki mogły spowodować zaburzenie stanu równowagi i przesunięcie krzywej popytu na książki fantastyczne w prawo. Przedstaw możliwości osiągnięcia równowagi rynkowej gwarantującej wyższą cenę i większą ilość równoważącą rynek.

Joanna Kuczevska

Katedra Ekonomii Integracji Europejskiej
Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

PODSTAWY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Cel zajęć

„Przedsiębiorczość jest podstawą rozwoju gospodarczego, dążeniem do ciągłej zmiany i doskonalenia produkcji, wymiany i konsumpcji, stwarzania nowych, lepszych możliwości zaspokajania potrzeb i funkcjonowania przedsiębiorstw. Można ją określić jako wszelkie działania i przedsięwzięcia, związane z dążeniem do zysku i ponoszeniem ryzyka, polegające na wytwarzaniu, oferowaniu, dostarczaniu i sprzedawaniu produktów i usług uznanych za korzystne do zaspokajania potrzeb oraz przyczyniających się do funkcjonowania krajowej czy międzynarodowej gospodarki”¹. Zdaniem jednego z wybitnych ekonomistów – Petera Druckera², który jako pierwszy opisał przedsiębiorczość w literaturze z dziedziny zarządzania - przedsiębiorczość jest sposobem zachowania się przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa, które jest zdolne do podejmowania w twórczy i innowatorski sposób nowych wyzwań. Jest więc swoistym sposobem zachowania i podejmowania wszelkich inicjatyw wprowadzających innowacyjne rozwiązania w celu osiągnięcia pozytywnej zmiany.

Celem zajęć jest przedstawienie podstaw przedsiębiorczości, przybliżenie istoty zachowania i funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz uświadomienie możliwości realizacji własnych nowatorskich pomysłów biznesowych. Uczeń zdobędzie wiedzę na temat wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań funkcjonowania przedsiębiorstwa. Pozna podstawowe cechy świadczące o wysokiej konkurencyjności firmy. Przedstawione zostaną ponadto zasady organizacji lub prowadzenia przedsięwzięcia biznesowego uwzględniające analizę otoczenia i metody oceny otoczenia, w którym działa przedsiębiorstwo. Wskazany zostanie

¹ T.T. Brzozowski, *Przedsiębiorczość – pojęcie polisemiczne czy niewłaściwie rozumiane? Próba systematyzacji*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2007, nr 3, s. 197.

² P. Drucker, *Innowacje i przedsiębiorczość*, Warszawa 1992.

cel przeprowadzania analizy strategicznej, formułowania celów działania przedsiębiorstwa oraz podstawowych sposobów ich realizacji. Wykorzystana zostanie kompleksowa metoda oceny silnych i słabych stron przedsiębiorstwa oraz oceny szans i zagrożeń płynących z jego otoczenia – analiza SWOT. Uczeń będzie w stanie rozróżnić podstawowe formy prawno-organizacyjne przedsiębiorstwa oraz opisać procedury i wymagania związane z zakładaniem działalności gospodarczej. Ponadto pozna podstawowe zasady sporządzania prostego biznesplanu i jego zastosowanie.

Zajęcia będą prowadzone w formie wykładu oraz będą wykorzystywać aktywizację uczniów. Ćwiczenia aktywizujące mają za zadanie kształtowanie umiejętności analizowania, interpretowania i planowania strategicznego. Ponadto przyczynią się do rozwoju umiejętności pracy w grupie i wspólnego analizowania problemu i delegowania uprawnień w zespole, a także wyboru czynników istotnych dla sukcesu realizacji danego przedsięwzięcia. Zajęcia będą zapewniały umiejętność posługiwania się podstawową terminologią w zakresie formułowania strategii i oceny konkurencyjności przedsiębiorstw. Umożliwią ponadto praktyczne wykorzystanie założeń teorii funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa – uwarunkowania wewnętrzne

Warunkiem podjęcia dowolnej inicjatywy biznesowej jest posiadanie odpowiedniej wiedzy związanej z zarządzaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Niezwykle ważnym aspektem jest umiejętność posługiwania się podstawowymi pojęciami i metodami zarządzania strategicznego, aby efektywnie realizować przedsięwzięcie biznesowe. Są to tzw. uwarunkowania wewnętrzne funkcjonowania przedsiębiorstwa. Niezbędne jest prawidłowe rozumienie konkurencyjności przedsiębiorstw i tworzenie jego wartości, umiejętność dokonywania analizy strategicznej oraz planowania celów strategicznych i wreszcie formułowania planu i strategii działania w przyszłości.

1.1. Definicja konkurencyjności przedsiębiorstwa

We współczesnej globalnej gospodarce nie istnieje jeden uniwersalny wzorzec kształtowania konkurencyjności przedsiębiorstw. Dynamicznie zmieniające się warunki otoczenia zewnętrznego tworzą zagrożenia utratą pozycji rynkowej. Przedsiębiorstwa zmuszone są wówczas do ciągłego dostosowywania się i pla-

nowania celów strategicznych, które wyprzedzają w czasie przewidywane zmiany. Dostosowywanie się do zmian jest więc trwałą cechą konkurencyjności przedsiębiorstw³.

Literatura przedmiotu nie dostarcza jednej precyzyjnej definicji konkurencyjności przedsiębiorstwa. Używanych jest wiele różnych określeń, tj.: potencjał konkurencyjności, zdolność konkurencyjna, przewaga konkurencyjna czy pozycja konkurencyjna.

Każde przedsiębiorstwo posiada swoje zasoby wewnętrzne (materialne i niematerialne). Posiada więc **potencjał konkurencyjny**, który odpowiednio wykorzystany wpływa na kształtowanie **przewag rynkowych**. Im większy potencjał konkurencyjny i im lepsze umiejętności zarządzania nim, tym większa szansa na generowanie przewag. **Pozycja konkurencyjna** jest zaś wynikiem możliwości utworzenia i utrzymania tychże przewag w długim czasie. Konkurencyjne bowiem może być tylko przedsiębiorstwo posiadające przewagę konkurencyjną w określonym miejscu i czasie (ujęcie statyczne) oraz posiadające umiejętność zdobywania i podtrzymywania tej przewagi (ujęcie dynamiczne)⁴. Cechami charakterystycznymi pozycji konkurencyjnej są: długoterminowość, stałość oraz trudność do skopiowania przez inne podmioty rynkowe. Przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa oznacza, że osiąga ono wyższą zyskowność niż inne przedsiębiorstwa w danej branży. Każde przedsiębiorstwo dąży do utrzymania trwałej przewagi konkurencyjnej, co może uzyskać dzięki niskim kosztom lub zróżnicowaniu swych wyrobów. Przewagę w zakresie kosztów i zróżnicowania firma może osiągnąć natomiast przez wyższą efektywność, lepszą jakość, innowacyjność oraz dostosowanie się do wymogów klientów⁵.

W literaturze dotyczącej konkurencyjności przedsiębiorstw bogaty dorobek prezentują autorzy odnoszący istotę tego pojęcia do posiadanych zasobów firmy, zdolności ich wykorzystania oraz funkcjonowania w relacji z otoczeniem. Wykorzystywana jest wówczas **nauka o zarządzaniu przedsiębiorstwem**. Przykładowo, zdaniem M. Portera „[...] przewaga konkurencyjna powstaje wtedy, gdy firma ma zdolność do wykonywania potrzebnych czynności po niższym łącznym koszcie od ponoszonego przez rywali, albo do wykonywania niektórych czynności w wyjątkowy sposób, który tworzy nadwyżkę wartości dla nabywcy i uza-

³ Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście, red. E. Skawińska, Warszawa 2002.

⁴ M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia podejścia*, Poznań 1998.

⁵ A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Warszawa 1998, s. 85, cyt. za: M.E. Porter, *Competitive Strategy*, New York 1980; M.E. Porter, *Competition in Global Industries*, Harvard Business School Press 1986; Ch.W.L. Hill, G.R. Jones, *Strategic Management. An Integrated Approach*, Boston 1995.

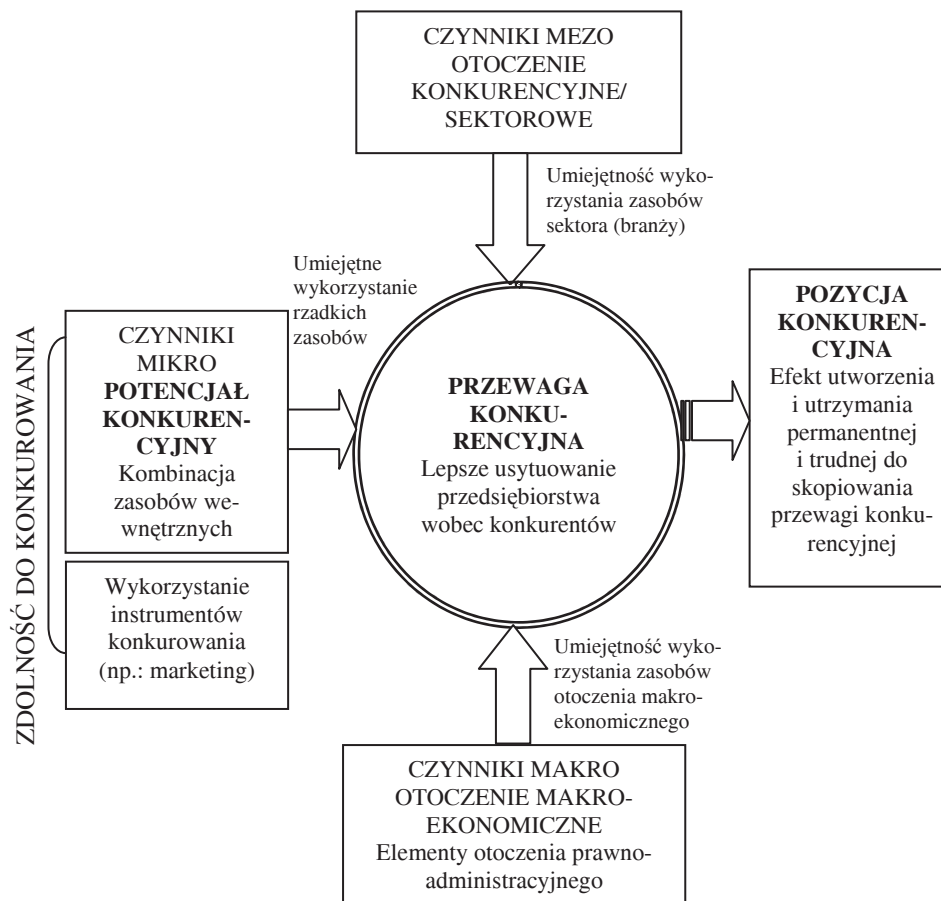
sadnia wyższą cenę”⁶. Zdaniem H.G. Adamkiewicz konkurencyjność przedsiębiorstwa to „[...] właściwość, która określa możliwości przedsiębiorstwa do skutecznego utrzymywania się i zdobywania rynków zbytu w warunkach oferowania przez konkurentów towarów lub/i usług: nowych, lepszych i tańszych”⁷. W opinii Z. Pierścionka przedsiębiorstwa osiągają przewagę konkurencyjną w wyniku działań prowadzących do tej przewagi postrzeganej przez odbiorców. Zwraca on też uwagę na rolę rządu, który dokonując systematycznej oceny stanu sektora mikro, służy wzmocnieniu siły konkurencyjnej przedsiębiorstw danego kraju⁸. Jego zdaniem określenie przewagi konkurencyjnej sytuuje daną firmę w sektorze i jest punktem wyjścia do szczegółowych analiz czynników determinujących wielkość przewagi konkurencyjnej, co z kolei jest niezbędne do opracowania strategii konkurencji. Celem analizy pozycji konkurencyjnej jest stwierdzenie: czy dana firma ma (będzie miała) przewagę konkurencyjną i czy przewaga ta jest duża; czy będzie ona trwała oraz jakie są źródła przewagi konkurencyjnej firmy.

Precyzyjne określenie pojęcia konkurencyjności przedsiębiorstwa wymaga jego dekompozycji na kilka obszarów, uwzględniających różnorodne podejścia zawarte w literaturze. W tym celu określona została **eklektyczna definicja konkurencyjności** przedsiębiorstw, która zakłada, iż konkurencyjność przedsiębiorstwa tworzona jest przez system czynników determinujących utrzymanie trwałej i permanentnej przewagi konkurencyjnej przy założeniu otwarcia na konkurencję zagraniczną. Uzyskana przewaga konkurencyjna prowadzi natomiast do osiągnięcia określonej pozycji konkurencyjnej. Czynniki determinujące przewagę konkurencyjną dzielą się na: dostępne zasoby wewnętrzne przedsiębiorstwa tworzące potencjał konkurencyjny (tzw. czynniki poziomu mikro); zasoby otoczenia bliższego – sektorowego/konkurencyjnego (tzw. czynniki poziomu mezo) oraz zasoby otoczenia dalszego – okołobiznesowego (tzw. czynniki poziomu makro), (zob. rys. 1).

⁶ M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 392.

⁷ H.G. Adamkiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1999, nr 11, s. 8.

⁸ Z. Pierścione, *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011.



Rysunek 1. Eklektyczna definicja konkurencyjności przedsiębiorstw

Źródło: Opracowanie własne.

Uzupełnieniem eklektycznej definicji konkurencyjności przedsiębiorstw jest określenie konkurencyjności ze względu na kryterium czasu. Konkurencyjność można określić w dwóch ujęciach⁹:

- statycznym – przedsiębiorstwo jest konkurencyjne, gdy posiada przewagę konkurencyjną w określonym miejscu i czasie; sposobem określenia takiej konkurencyjności jest ocena pozycji konkurencyjnej wykonywana w określonym czasie dopiero po jej osiągnięciu
- dynamicznym – przedsiębiorstwo jest konkurencyjne, gdy posiada umiejętność zdobywania i podtrzymywania przewagi konkurencyjnej, przez nie-

⁹ Por. także M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia podejścia*, Poznań 1998.

ustanne działania zmierzające do poprawy pozycji konkurencyjnej (konkurencyjności).

1.2. Analiza strategiczna przedsiębiorstwa i wybór strategii działania

Analiza strategiczna oraz planowanie strategiczne w przedsiębiorstwie są elementami procesu zarządzania strategicznego. Zarządzanie strategiczne odwołuje się natomiast do strategii, będącej kompleksowym programem działania, określającym główne cele organizacji i sposoby ich realizowania.

Strategia w przedsiębiorstwie funkcjonuje na trzech poziomach¹⁰:

- poziom korporacji (*corporate level*) – obejmuje ustalenie taktyki i planu gry w kierowaniu organizacją jako całością;
- strategia konkurencyjności czy prowadzenia biznesu (*competitive or business strategy*) – określa sposób konkurowania firmy na poszczególnych rynkach;
- Strategie operacyjne (*operational strategies*) – skupiają się na kierowaniu poszczególnymi funkcjami tj. produkcją, zarządzaniem, finansami, kadrami, zaopatrzeniem, badaniami i rozwojem (B+R) czy marketingiem.

Proces zarządzania strategicznego składa się natomiast z trzech etapów. Są to¹¹:

- **Analiza strategiczna przedsiębiorstwa** – rozumiana jako diagnozowanie aktualnych i przyszłych szans i zagrożeń przedsiębiorstwa, czyli zewnętrznych warunków rozwoju, oraz oceną potencjału wewnętrznego przedsiębiorstwa, jego zdolności do wykorzystania szans i przeciwdziałania zagrożeniom. Końcowym etapem analizy strategicznej jest określenie oraz ocena pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa.
- **Planowanie strategiczne i wybór strategii** – polegające na rozważaniu opcji strategicznych dotyczących tempa i kierunku wzrostu firmy, sposobu prowadzenia walki konkurencyjnej, gospodarowaniu środkami finansowymi na poszczególnych rynkach. Wynikiem tego etapu jest opracowanie kilku wariantów i wybór konkretnych opcji strategii.
- **Realizacja strategii** – będąca ciągiem decyzji na poziomie taktycznym i operacyjnym, które rozstrzygają najistotniejsze problemy z zakresu inwestycji, marketingu, struktur, procedur, finansów itp. Ich celem jest stworzenie warunków do realizacji wybranego wariantu strategii i kontrolowanie jego sprawnego przebiegu.

Najważniejszym etapem z punktu widzenia rozwoju umiejętności myślenia przedsiębiorczego jest **analiza strategiczna**. Ona bowiem jest obszarem, który zawiera kontekst definiowania, diagnozowania i mierzenia otoczenia biznesowe-

¹⁰ G. Johnson, K. Scholes, *Exploring Corporate Strategy*, London 1993, s. 11.

¹¹ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2009.

go. Stanowi ona zbiór metod i działań pozwalających zidentyfikować stan i zmiany otoczenia firmy, jej potencjału wewnętrznego oraz ich wzajemnych reakcji i wpływów na obecną oraz przyszłą sytuację przedsiębiorstwa. Zakończona jest zawsze ustaleniem pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, zarówno w chwili obecnej, jak i w przyszłości. Jest również punktem wyjścia przy wdrażaniu nowego pomysłu biznesowego i zakładaniu przedsiębiorstwa.

Odnosnie do **aktualnej** pozycji strategicznej określa ona:

- pozycję konkurencyjną firmy na tle sektora,
- podstawowe czynniki kształtujące obecną pozycję strategiczną firmy.

Odnosnie zaś do **pozycji strategicznej w przyszłości** analiza strategiczna określa:

- jakie zmiany wystąpią w otoczeniu,
- jaki wpływ będą miały te zmiany na działalność firmy przy założeniu obecnej struktury i zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa.

Ponadto analiza strategiczna identyfikuje cele i oczekiwania grup i ludzi związanych z organizacją (menedżerowie, właściciele, pracownicy) oraz wpływ tych celów i oczekiwań na obecną i przyszłą pozycję firmy¹².

Analiza strategiczna obejmuje następujące obszary badań:

- analizę otoczenia zewnętrznego (makroekonomicznego i konkurencyjnego),
- strategiczne zasoby organizacji (posiadane i dostępne),
- oczekiwania właścicieli, udziałowców, menedżerów, dostawców, banków, społeczności lokalnej, agendy państwa, opinii publicznej, klientów przedsiębiorstwa, konkurentów itp. – tzw. interesariuszy (*stakeholders*),
- analizę wpływu otoczenia kulturowego i społecznego.

Analiza strategiczna łączy dwa sposoby patrzenia na zarządzanie i dwa źródła informacji: jednoczesne badanie otoczenia i samej organizacji oraz konfrontowanie wyników. Ma charakter interdyscyplinarny, wykorzystuje metody ilościowe i jakościowe z dziedziny ekonomii, finansów, socjologii, psychologii, statystyki i marketingu¹³.

1.2.1. Analiza SWOT jako podstawowa metoda oceny pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa

Metoda analizy silnych i słabych stron firmy oraz określania szans i zagrożeń ze strony otoczenia – tzw. **analiza SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) jest wszechstronną oceną zewnętrznych i wewnętrznych czynników określających kondycję bieżącą i potencjał rozwojowy firmy. Jest metodą po-

¹² Z. Pięćsiorek, *Zarządzanie strategiczne...*

¹³ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna...*

wszechnie wykorzystywaną w procesie zarządzania strategicznego i umożliwia analizę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstwa, niezbędną dla określenia celów strategicznych i wyboru właściwej strategii działania. Analiza wewnętrzna ma na celu określenie i ocenę materialnych i niematerialnych czynników sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstwa obecnie i w przyszłości. Analiza zewnętrzna obejmuje zaś szerokie obszary środowiska zewnętrznego (otoczenia okołobiznesowego). Silne i słabe strony są elementem diagnozy, czyli zdolności konkurencyjnej; szanse i zagrożenia są zaś elementem prognozy, czyli warunkami, które firma wykorzystuje bądź nie, przy określonych zasobach wewnętrznych, tworząc lub tracąc przewagę konkurencyjną¹⁴ (zob. rys. 2).

Zewnętrzne	SZANSE	ZAGROŻENIA
Wewnętrzne	MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
	Pozytywne	Negatywne

Rysunek 2. Klasyfikacja czynników wpływających na pozycję strategiczną firmy w analizie SWOT

Źródło: G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2009, s. 191.

W celu przeprowadzenia poprawnej analizy SWOT poniżej przedstawiono listę najczęściej stawianych pytań, umożliwiających diagnozę poszczególnych czynników macierzy.

W zależności od przewagi czynników pozytywnych i negatywnych, możliwe jest wyróżnienie czterech modelowych wariantów strategicznych przedsiębiorstwa oraz cztery modelowe typy strategii odpowiadające tym wariantom. Są to:

- Sytuacja S-O (siły – szanse), strategia maxi-maxi – dotyczy przedsiębiorstwa, w którym wewnątrz dominują silne strony a w otoczeniu również aspekty pozytywne – szanse. Takiej sytuacji towarzyszy możliwość wdrożenia strategii ekspansji i dynamicznego rozwoju. Przykładem może być przedsiębiorstwo posiadające nowoczesną technologię i funkcjonujące na dynamicznie rozwijającym się rynku.

¹⁴ *Ibidem*.

Tabela 1. Analiza SWOT – lista pytań strategicznych

Mocne strony	Słabe strony
Czy przedsiębiorstwo posiada siłą pozycję rynkową? Czy posiada wystarczające zasoby? Czy posiada zdolność do konkurowania? Czy posiada dobrą opinię wśród klientów? Czy jest uznanym liderem rynkowym? Czy stosuje przemyślane rozwiązania strategiczne? Czy posiada własną technologię? Czy posiada przewagi kosztowe? Czy wprowadza innowacyjne produkty? Czy posiada doświadczoną kadrę kierowniczą?	Czy brak mu jasnej strategii działania? Czy ma słabą pozycję konkurencyjną? Czy brak mu środków? Czy jego rentowność jest niska? Czy brak liderów wśród kadry zarządzającej? Czy brak kluczowych umiejętności? Czy popełniono błędy we wdrażaniu strategii? Czy jest podatne na presję ze strony konkurencji? Czy brak innowacji produktowych i technologicznych? Czy ma za mały potencjał wytwórczy? Czy słaby jest poziom marketingu? Czy brak środków finansowych na rozwój i inwestycje?
Szanse	Zagrożenia
Czy pojawiła się nowa grupa klientów? Czy są możliwości wejścia na nowe rynki? Czy istnieje możliwość poszerzenia asortymentu? Czy istnieje możliwość dywersyfikacji produktów? Czy sektor, w którym działa przedsiębiorstwo, jest dynamiczny i rozwija się? Czy przedsiębiorstwo funkcjonuje w stabilnym otoczeniu prawno-administracyjnym? Czy przedsiębiorstwo funkcjonuje w warunkach stabilnej gospodarki?	Możliwość pojawienia się nowych konkurentów? Możliwość pojawienia się wyrobów konkurencyjnych (substytutów)? Wolny wzrost i mała atrakcyjność rynku? Podatność przedsiębiorstwa na recesję i spadki koniunktury? Podatność przedsiębiorstwa na zmiany prawno-administracyjne? Zmiana gustów klientów? Niekorzystne zmiany demograficzne?

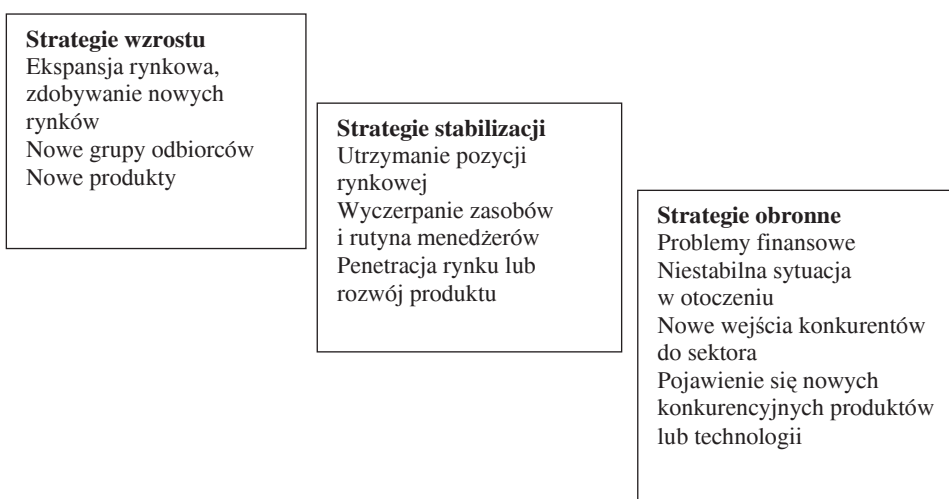
Źródło: Opracowanie za G. Gierszewską, M. Romanowską, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2009, s. 192.

- Sytuacja W–O (słabe strony – szanse), strategia mini-maxi – dotyczy przedsiębiorstwa posiadającego przewagę słabych stron nad mocnymi, ale funkcjonującego na atrakcyjnym rynku, generującym szanse zewnętrzne. Takiej sytuacji towarzyszy strategia ukierunkowana na możliwość ekspansji i wykorzystania potencjału rynku przy jednoczesnym eliminowaniu słabych stron. Przykładem takiego działania może być przedsiębiorstwo nawiązujące sojusz strategiczny z innym podmiotem w celu redukcji ryzyka i kosztów przy zdobywaniu nowych rynków.
- Sytuacja S–T (siły – zagrożenia), strategia maxi-mini – dotyczy przedsiębiorstwa, które posiada silny potencjał wewnętrzny, natomiast funkcjonuje na nieatrakcyjnym rynku. Takiej sytuacji towarzyszy strategia tworzenia silnej pozycji konkurencyjnej na rynku. Przykładem takiego działania jest przedsiębiorstwo, które w sytuacji dekonunktury rynkowej lub funkcjonowania na nieatrakcyjnym rynku przejmuje swoich konkurentów, wykorzystując silne atrybuty wewnętrzne (eliminuje zagrożenie konkurencji).

- Sytuacja W-T (słabe strony – zagrożenia), strategia mini-mini – dotyczy przedsiębiorstwa, które pozbawione jest szans rozwojowych – dominują słabe strony wewnętrzne oraz funkcjonuje na mało atrakcyjnym, nierozwijającym się rynku. Takiej sytuacji towarzyszy strategia typowo obronna, nastawiona na przetrwanie, lub realizuje się najgorszy wariant – likwidacja działalności. Przykładem takiego działania może być przedsiębiorstwo o słabej pozycji rynkowej, które poszukuje inwestora strategicznego (pozwala na przejęcie) w celu zagwarantowania przetrwania.

1.2.2. Podstawowe warianty strategii rozwoju przedsiębiorstwa

Kolejnym etapem zarządzania strategicznego po ustaleniu pozycji konkurencyjnej jest wybór celów strategicznych oraz zaplanowanie strategii działania. Klasyfikacja strategii w literaturze przedmiotu jest bardzo różnorodna. Jedną z najpopularniejszych i najbardziej kompleksowych jest klasyfikacja strategii firmy obejmująca: strategie wzrostu, stabilizacji, obronne oraz kombinowane¹⁵.



Rysunek 3. Podstawowe strategie rozwoju przedsiębiorstwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Z. Pierścionek, *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011.

Przedsiębiorstwo generalnie nastawione jest na realizację strategii wzrostu, gdyż związane jest to silnie z wzrostem jego wartości i leży w interesie właścicieli i interesariuszy (stakeholders). W niektórych jednak okresach zmuszone jest do

¹⁵ Z. Pierścionek, *Zarządzanie strategiczne...*

stosowania strategii stabilizacji lub obronnych w celu „przetrwania” trudnej sytuacji rynkowej lub presji ze strony konkurencji. Są to jednak okresy przejściowe.

1.3. Otoczenie okołobiznesowe

Przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa może być osiągana w relacji z otoczeniem, bo dostosowuje się do niego lepiej niż konkurenci dzięki źródłom wewnętrznym, wynikającym z zasobów firmy i jej umiejętności¹⁶. **Otoczenie okołobiznesowe** jest elementem analizy strategicznej przedsiębiorstwa, która z kolei stanowi bardzo ważny element planowania strategicznego firmy.

Otoczenie przedsiębiorstwa to całokształt zjawisk, procesów i instytucji kształtujących jego możliwości sprzedaży produktów, zakresy działania i perspektywy rozwojowe¹⁷. Otoczenie to wszystko poza organizacją, co może na nią oddziaływać¹⁸, to wszystko, co napotyka przedsiębiorstwo na zewnątrz, i co musi uwzględnić w swym planie strategicznym¹⁹. Otoczenie to miejsce powstawania decyzji istotnych i narzucających organizacji ograniczenia oraz kształtujących jej przyszłość. Jest całokształtem zmiennych zewnętrznych niepodlegających woli organizacji. To suma presji, zagrożeń, bądź też okazji oddziałujących na organizację i zmuszających je do dostosowania. Ta asymetryczna relacja daje się wyrazić tak: „[...] żadne przedsiębiorstwo nie może obejść się bez swojego kręgu zewnętrznego, natomiast związek odwrotny nie jest konieczny”²⁰.

W świetle teorii zarządzania współczesne otoczenie jest tzw. otoczeniem burzliwym (*turbulent field*), charakteryzującym się ścisłymi współzależnościami i bardzo szybkimi zmianami, często o charakterze kumulatywnym, które są nie w pełni przewidywalne. Możliwość przewidywania przyszłych zmian i wydarzeń jest ograniczona. Powoduje to kolei wzrost ryzyka i niepewności. Warunki te wzmacniają dynamiczne procesy wdrażania innowacji i nowych technologii – kreujące tzw. gospodarkę opartą na wiedzy (*knowledge based economy*).

Otoczenie zewnętrzne przedsiębiorstwa można podzielić według wielu różnych kategorii na wiele obszarów. Jednym z popularnych sposobów takiej klasyfikacji jest podejście prezentowane przez G. Gierszewską i M. Romanowską²¹.

¹⁶ M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw...*, s. 106–107.

¹⁷ J. Penc, *Zarządzanie w warunkach globalizacji*, Warszawa 1993.

¹⁸ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1999.

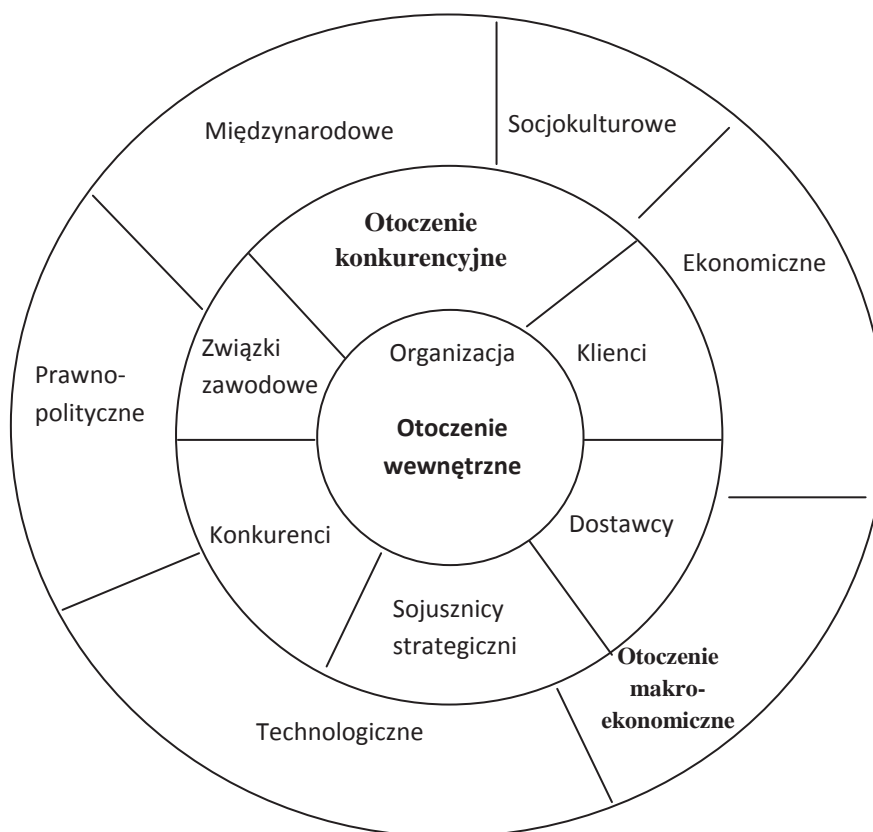
¹⁹ H. Kreikebaum, *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996.

²⁰ G. Nizard, *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1998.

²¹ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna...*, por. także K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 1998.

Zdaniem autorek otoczenie zewnętrzne przedsiębiorstwa można podzielić na dwa obszary:

- **Makrootoczenie** (tzw. otoczenie dalsze). Jest to zespół warunków funkcjonowania firmy, wynikających z tego, iż działa ona w określonym kraju lub regionie, w określonej strefie klimatycznej, danym układzie politycznym, prawnym, systemowym itp. Cechą tego otoczenia jest to, iż bardzo silnie określa możliwości działania i rozwoju przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwo jednak nie jest w stanie ich zmienić. Makrootoczenie ma szczególny wpływ na tworzenie szans i zagrożeń firmy i dzieli się na następujące segmenty: otoczenie ekonomiczne, polityczne i prawne, demograficzne, technologiczne i ekologiczne.



Rysunek 4. Otoczenie przedsiębiorstwa

Źródło: Opracowanie na podstawie R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1999.

- **Otoczenie konkurencyjne, sektorowe** (tzw. otoczenie bliższe). Tworzą je wszystkie podmioty gospodarcze, które mają z przedsiębiorstwem powiąza-

nia kooperacyjne lub konkurencyjne. Należą do niego m.in. dostawcy, nabywcy, konkurenci – potencjalni i obecni. Charakterystyczne jest występowanie swoistego sprzężenia zwrotnego pomiędzy elementami otoczenia konkurencyjnego a przedsiębiorstwem – podmioty otoczenia reagują na firmę, ale ona również ma możliwość odpowiadania na te bodźce.

1.3.1. Elementy otoczenia makroekonomicznego

Otoczenie ekonomiczne kształtowane jest przez kondycję gospodarki, sytuację w branży firmy oraz sytuację na rynkach zbytu i surowców. Sytuacja makroekonomiczna kształtuje ogólne warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, możliwości ich rozwoju oraz ekspansji rynkowej. Najważniejszymi wskaźnikami rozwoju ogólnogospodarczego są:

- Stopa wzrostu i poziom rozwoju gospodarczego. Wzrost w gospodarce powoduje wzrost wydatków konsumentów, co sprzyja rozwojowi organizacji i osłabia walkę konkurencyjną w poszczególnych branżach. Sytuacja dokładnie odwrotna kształtuje się w przypadku recesji: spadają wydatki konsumpcyjne, maleją szanse rozwoju firm, zaostrza się konkurencja. Wiele przedsiębiorstw upada, wśród dużych zaś podmiotów zaostrza się konkurencja cenowa.
- Stopa procentowa oraz rynki kapitałowe i inwestycyjne. Stopa procentowa jest determinantem popytu na produkty przedsiębiorstwa oraz poziomu inwestycji w przedsiębiorstwie. Wzrost stopy procentowej powoduje spadek skłonności konsumentów do zaciągania kredytów, co automatycznie obniża wydatki konsumpcyjne.
- Wartość waluty i kursu wymiany. Wahania kursów walut w stosunku do określonej waluty powodują pogarszanie lub poprawę konkurencyjności produktów na rynkach międzynarodowych.
- Poziom cen oraz inflacji. Inflacja może destabilizować gospodarkę, ograniczać tempo wzrostu ekonomicznego, powodując wzrost stopy procentowej i wahania kursów wymiany walut. Wzrost inflacji powoduje wzrost ryzyka inwestowania w danym kraju.

Ponadto do innych wskaźników wyznaczających kondycję makrootoczenia zalicza się: stopę spożycia, poziom bezrobocia, zadłużenie, stopę wzrostu produkcji przemysłowej, rozwój inwestycji w ważnych dla przedsiębiorstwa gałęziach, rozwój sektora publicznego (wydatki państwa, podatki), obrót papierami wartościowymi, grupy międzynarodowe, systemy bankowe, zmiany cykliczne – recesja, koniunktura, poziom kosztów (pracy, energii, transportu, materiałów), struktury i zmiany strukturalne.

Otoczenie prawno-administracyjne i polityczne kształtowane jest przez państwo i inne organy posiadające kompetencje ustawodawcze, jest więc wiążące dla przedsiębiorstw. Stanowi bardzo ważny obszar kształtujący możliwości działania firm i jest niezależny od przedsiębiorstwa. Państwo kształtuje warunki działania podmiotów gospodarczych w dwóch głównych obszarach: wyznacza warunki regulujące powiązania zewnętrzne firm oraz te, które dotyczą sfery wewnętrznej przedsiębiorstwa. Do kluczowych parametrów politycznych kształtujących zewnętrzne otoczenie przedsiębiorstw zaliczamy: filozofię polityczną, ideologię narodową, główne partie polityczne, siłę i pozycję wojska i organizacji religijnych, stopień totalitaryzmu, obecność lub brak walczących związków zawodowych, stabilność rządu i partii politycznych, nacjonalizm i możliwy jego wpływ na politykę i ustawodawstwo oraz ocenę wrażliwości politycznej na dyskryminację cudzoziemców i napięcia etniczne.

Zewnętrzne stosunki przedsiębiorstw wyznaczają zasady i działania polityk realizowanych przez rządy, tj.: polityki finansowej i walutowej, gospodarczej, konkurencji, przemysłowej (sektorowej, wspierania przedsiębiorczości, technologicznej), handlowej, ochrony środowiska, regionalnej itp. Ponadto duże znaczenie przypisuje się prawu międzynarodowemu, które kształtuje relacje zewnętrzne całego kraju, oraz działaniom związanym z kształtowaniem relacji pomiędzy podmiotami rynku (*corporate governance*) tj. ustawy antykorupcyjne, ochrona praw własności, relacje pomiędzy udziałowcami i dostawcami – umowy handlowe oraz szeroko rozumiana etyka biznesu, kształtowanie wizerunku firmy w społeczeństwie²².

Otoczenie demograficzne ma znaczne konsekwencje dla budowania strategii przedsiębiorstwa. Analiza trendów demograficznych pozwala na szybsze wprowadzanie oraz odpowiednie dostosowywanie produktów do potrzeb konsumentów, uwzględniające preferencje grup wiekowych, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania, wieku pracujących itp. Badanie struktury demograficznej ma ważne znaczenie zarówno dla producentów odzieży, zabawek, sprzętu turystycznego, jak i dla instytucji ubezpieczeniowych, banków czy usług dla gospodarstw domowych²³. Podstawowe siły otoczenia demograficznego to: wielkość i wzrost populacji (współczynniki urodzeń i śmiertelności), skład populacji (wiek, płeć, struktura etniczna) oraz rozlokowanie geograficzne i ruchy populacji (migracja wewnętrzna, emigracja i imigracja)²⁴.

²² Ch. Walkner, *Issues in Corporate Governance, European Economy*, Brussels 2004.

²³ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna...*

²⁴ G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Puride, *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Warszawa 2001.

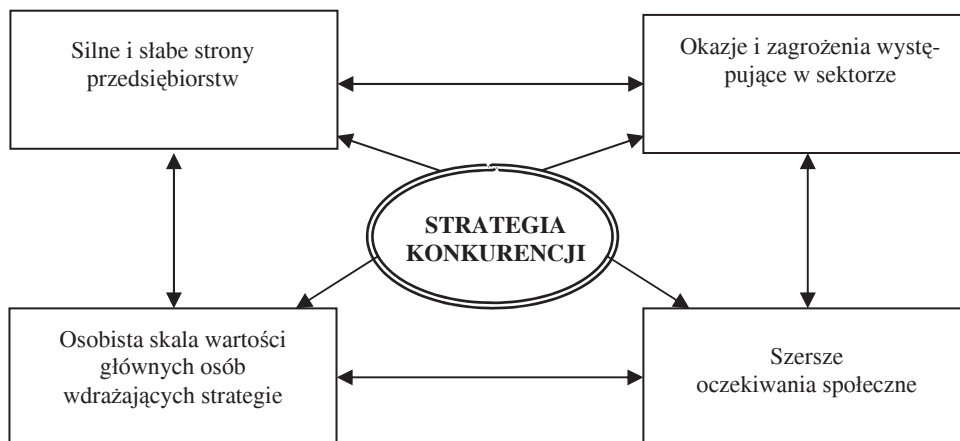
Otoczenie technologiczne podlega coraz szybszym zmianom. Zmiany technologiczne mogą bardzo szybko spowodować upadek jednych gałęzi i powstanie nowych, mogą więc oznaczać szansę dla jednych przedsiębiorstw, a zagrożenie dla innych. Charakterystyczną cechą metod konkurowania współczesnych przedsiębiorstw jest wzrost znaczenia konkurencji pozacenowej, głównie w sferze nowych konstrukcji i procesów wytwarzania. Generalnie można stwierdzić, że współczesne otoczenie technologiczne charakteryzuje niesłychana dynamika zmian i wprowadzania nowych rozwiązań. Globalna gospodarka oparta na wiedzy i wykorzystaniu nowoczesnych technologii zmusza firmy do szukania nowych przewag konkurencyjnych i obniżki kosztów przez podejmowanie nowych form współpracy i kooperacji, tj. alianse strategiczne, fuzje czy przejęcia.

1.3.2. Elementy otoczenia konkurencyjnego (sektorowego)

Otoczenie konkurencyjne pozwala na szczegółowe określenie warunków funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstwa w określonej branży czy na określonym rynku. Pojęcie branży, rynku czy przemysłu z punktu widzenia potrzeb analitycznych firmy jest zbyt szerokie i ogólne, dlatego analiza otoczenia konkurencyjnego sprowadzana jest do **rynku jednego wyrobu lub grupy wyrobów**. Według M. Portera postulat ten spełnia model analizy ograniczający otoczenie konkurencyjne do sektora. Jest on rozumiany jako grupa konkurentów produkujących wyroby i usługi, bezpośrednio ze sobą konkurujące²⁵. Porter uznaje sektor za arenę walki konkurencyjnej przedsiębiorstw, w którym korzyść konkurencyjna warunkuje wygraną jednego podmiotu i równoczesną stratę drugiego. Trzy kluczowe pojęcia warunkują kształt i wybór strategii konkurencyjnej. Jest to **struktura sektora, pozycja firmy** w sektorze oraz **zdolność innowacyjna** przedsiębiorstwa. Wszystkie te czynniki są kształtowane przez przedsiębiorstwo. Nie są tylko wynikiem charakteru i stanu otoczenia.

Zdaniem Portera to sektor i natężenie sił wewnątrz tego sektora decyduje w głównej mierze o sile i strategii konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Celem strategii konkurencji jest znalezienie takiej pozycji, w której przedsiębiorstwo może najlepiej bronić się przed siłami sektora lub spożytkować je na własną korzyść (zob. rys. 5).

²⁵ M.E. Porter, *Competitive Strategy*, New York 1980.



Rysunek 5. Kontekst formułowania strategii konkurencji

Źródło: M. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa 1992, s. 16.

1.3.3. Sposoby oceny/diagnozy otoczenia zewnętrznego – makroekonomicznego i sektorowego

Złożoność otoczenia zewnętrznego oraz istnienie wielu miar jego oceny było inspiracją określenia licznych sposobów diagnozy potencjału otoczenia okołobiznesowego.

Wśród wielu kategorii i sposobów miar najpopularniejszymi **metodami oceny otoczenia makroekonomicznego** są: analiza trendu, metoda delficka, analiza luki oraz metody scenariuszowe. Najpopularniejszymi zaś sposobami **diagnozy potencjału otoczenia konkurencyjnego** jest teoria pięciu sił M. Portera, profil ekonomiczny sektora, punktowa ocena atrakcyjności sektora – siatka oceny wartości sektora, mapa grup strategicznych oraz modele konkurencji w sektorze²⁶.

Tabela 2. Metody oceny otoczenia makroekonomicznego

Metoda	Istota metody
Analiza trendu	Wykorzystuje modele matematyczne w prognozowaniu. Zakłada podobieństwo kształtowania przyszłej tendencji zmiany badanego zjawiska do tendencji kształtowania tego zjawiska w przeszłości. Jest metodą typowo ilościową, nie wyraża ogólnego prawa nauki, ale swoistą analizę historii w określonych ramach czasowych. Prawdopodobieństwo rozwoju danego zjawiska są uogólniane i nie uwzględniają zmian czynników oddziałujących na przebieg wyznaczonych funkcji. Jest dobrą metodą diagnozy w dziedzinach o małej dynamice rozwoju i stabilnym otoczeniu. Wymaga dużej ostrożności.
Metoda delficka	Została zapoczątkowana w 1963 r. przez zespół naukowców pod kierunkiem G. Gordona i O. Helmera. Polega na jakościowej weryfikacji przewidywanych trendów

²⁶ G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna...*

	i zmian danego zjawiska w oparciu o opinie ekspertów. Procedura tej metody obejmuje serię pytań ujmowanych w ankiety, kilkakrotnie powtarzanych, które wymagają odpowiedzi ujętych w liczbach. Z powodzeniem metodę tę wykorzystuje się w badaniach rynkowych i marketingowych do selekcji zmiennych modelu ekonometrycznego i jego postaci analitycznej. Współcześnie znajduje również szerokie zastosowanie w prognozowaniu zdarzeń o charakterze politycznym i społecznym.
Analiza luki strategicznej	Jest metodą dążącą do zniwelowania różnic pomiędzy celami firmy a oczekiwaniami otoczenia. Daje odpowiedź na pytania, jak będzie się zmieniać i jaki stan osiągnie w danym momencie ważny dla firmy proces w otoczeniu. Występują trzy rodzaje luki: zgodności – kiedy kierunki obu trendów są zgodne (identyczne lub zbliżone), np. tempo wzrostu sprzedaży jest takie samo jak tempo wzrostu udziału w rynku; nadmiaru – kiedy trend procesu wewnętrznego firmy wzrasta szybciej niż trend procesu w otoczeniu, np. sprzedaż rośnie szybciej niż popyt; niedoboru – kiedy trend procesu wewnętrznego wzrasta wolniej niż trend procesu w otoczeniu, np. popyt rośnie szybciej niż sprzedaż. Często jest używana do celów diagnostycznych. Daje wskazówki, jak firma może zmniejszyć lub zlikwidować daną lukę.
Metody scenariuszowe	Służą do analizy zmian nieciągłych oraz analizy planowania strategicznego w warunkach burzliwego otoczenia. Metody scenariuszowe uznawane są za długo-okresowe – korporacje transnarodowe tworzą scenariusze na okresy 15-letnie. Zaliczają się do nich następujące rodzaje scenariuszy: scenariusze możliwych zdarzeń – polegają na tworzeniu list wydarzeń możliwych w przyszłości, które są ważne dla firmy, ale których przyczyny, kierunki ewolucji, siła i charakter oddziaływania nie są zidentyfikowane; scenariusze symulacyjne – służą wykonywaniu wyprzedzającej oceny wartości poszczególnych wyborów strategicznych firmy, zależnie od oddziaływań otoczenia; scenariusze stanów otoczenia – mają charakter jakościowy, analizuje się czynniki kluczowe dla osiągnięcia sukcesu przez firmę, ale o charakterze niemierzalnym; scenariusze procesów w otoczeniu – są rozwinięciem i uszczegółowieniem metody scenariuszy stanów otoczenia. Koncentrują się na procesach najbardziej istotnych, o potencjalnie dużej sile wpływu na firmę.

Źródło: Opracowanie na podstawie G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2009.

Tabela 3. Metody oceny otoczenia konkurencyjnego

Metoda	Istota metody
Pięć sił M. Portera	Pięć sił konkurencyjnych wyznacza natężenie konkurencji w danym sektorze oraz jego rentowność, natomiast ich natężenie ma znaczenie dla formułowania strategii. Są to: (1) groźba nowych wejść, (2) rywalizacja między konkurentami, (3) siła przetargowa nabywców, (4) siła przetargowa dostawców (5) groźba substytucyjnych wyrobów.
Profil ekonomiczny sektora	Pozwala ona na dokonanie skróconej charakterystyki sektora wg następujących cech: rozmiar rynku; zakres konkurowania – lokalnego, krajowego, globalnego; stopa wzrostu rynku; liczba konkurentów i ich relatywnych udziałów w rynku; liczba nabywców i ich relatywnej wielkości; wysokość barier wejścia i wyjścia; tempo zmian w technologii wytwarzania i komercjalizacji nowych produktów; stopień zróżnicowania produktów firm konkurujących; występowanie efektu skali; zależność niskiego kosztu produkcji od stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych; występowanie efektu uczenia się i obniżki kosztu jednostkowego; wymagania kapitałowe; rentowność sektora w odniesieniu do średniej rentowności przemysłu krajowego/światowego.
Punktowa ocena atrakcyjności sektora	Uzupełnia metodę profilu ekonomicznego. Polega na skonstruowaniu listy kryteriów, które różnicują sektory i stopień ich atrakcyjności. Dla porównania wszystkich

	elementów kilku sektorów stosuje się ocenę punktową (np. od 1 do 10), która w przypadku danego kryterium w różnych sektorach ma różną wagę. Dokonuje się więc przypisania wag do poszczególnych kryteriów w poszczególnych sektorach.
Mapa grup strategicznych/ teoria klastrów	M. Porter zdefiniował grupy strategiczne jako przedsiębiorstwa z danego sektora podobne do siebie ze względu na kanały dystrybucji, segmenty rynku, jakość produktu, podobne metody obsługi klientów oraz zbliżoną politykę marketingową – czyli przedsiębiorstwa budujące podobne strategie. W koncepcji tej konkurencja toczy się między przedsiębiorstwami z danej grupy strategicznej. Istotą grup strategicznych jest łączenie się rywalizujących ze sobą organizacji w celu osiągnięcia długofalowych i doraźnych korzyści. Analogicznie do koncepcji grup strategicznych, Porter wprowadza pojęcie gron (klastrów – <i>clusters</i>), które definiuje jako geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji, np. uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych. Geograficzny zasięg grona może obejmować jedno miasto, cały kraj a nawet grupę sąsiednich krajów. Jednym z priorytetów powinno być usuwanie przeszkód na drodze do rozwoju i do podnoszenia poziomu istniejących oraz pojawiających się gron. Są one bowiem siłą napędową zwiększania eksportu i przyciągania inwestycji zagranicznych. Grona wpływają na konkurencję na trzy sposoby: po pierwsze – przez zwiększanie wydajności należących do nich firm lub sektorów; po drugie – przez zwiększanie ich zdolności do innowacji, a zatem do wzrostu wydajności; po trzecie – przez zachęcanie do tworzenia nowych form, co sprzyja efektywności i rozszerzaniu grup.
Modele konkurencji w sektorze	Strategia konkurencji danej firmy pozostaje pod silnym wpływem struktury konkurencji, jaka istnieje na rynku, na którym ona funkcjonuje. Teoria ekonomii wyróżnia cztery podstawowe modele konkurencji: (1) konkurencja doskonała – na rynku operuje wielu producentów i żaden z nich nie ma wpływu na cenę, krzywa popytu jest bowiem pozioma, wszyscy producenci wytwarzają i sprzedają wyroby identyczne, każda firma produkuje tylko jeden produkt, nie ma więc dywersyfikacji, a bariery wejścia i wyjścia są minimalne, łatwo więc zmienić sektor. Przedsiębiorstwa dążą do maksymalizacji zysków, co zostaje osiągnięte przy poziomie produkcji, w którym utarg krańcowy równa się z kosztom krańcowym; (2) monopol – na rynku występuje tylko jeden podmiot; nie istnieją bliskie substytuty produktu wytwarzanego przez tego producenta; bariery wejścia do sektora są bardzo wysokie a monopolista kształtuje cenę; (3) konkurencja monopolistyczna – na rynku operuje wielu konkurentów, są to małe przedsiębiorstwa, wytwarzają wyroby będące bliskimi substytutami; elastyczność cenowa nie jest zbyt wysoka ze względu na lojalność klientów wobec określonej firmy, a więc przeważającą metodą konkurencji jest konkurencja pozacenowa; (4) oligopol – na rynku operuje niewielu producentów; przedsiębiorstwa produkują identyczny produkt lub produkty znacznie różniące się; bariery wejścia są relatywnie wysokie; istnieje silna współzależność podmiotów na rynku, głównie w zakresie decyzji cenowych, a przeważającą metodą konkurencji jest również konkurencja niecenowa.

Źródło: Opracowanie na podstawie G. Gierszewska, M. Romanowska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2009, oraz M. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

Nie ma jednej recepty na słuszność wyboru konkretnej metody oceny otoczenia okołobiznesowego. Są wśród nich zarówno kompleksowe, jak i dotyczące wyłącznie wybranych obszarów diagnozy. Wybór określonej metody lub zastosowanie kilku z nich zależy od sytuacji przedsiębiorstwa – jakie osiąga wyniki, jaka jest jego pozycja konkurencyjna; jego wielkości – jakim potencjałem dyspo-

nuje, jakie posiada zasoby kapitałowe; zasięgu działania – na jak wielu rynkach działa, jak wielu i jak silnych ma konkurentów itp. Przedsiębiorca w praktyce jest w stanie ocenić przydatność danej koncepcji, a znajomość wielu sposobów jest źródłem przewagi osób zarządzających. Wykorzystanie wielu wariantów przyczynia się do trafnego sformułowania właściwej strategii działania, a tym samym ustalania silnej, długookresowej przewagi konkurencyjnej firmy.

1.4. Potencjał wewnętrzny przedsiębiorstwa i metody jego oceny

Wartość zasobów wewnętrznych na tle szans i zagrożeń otoczenia ściśle precyzuje warianty możliwych do zastosowania strategii przedsiębiorstwa. Analiza ta jest źródłem ustalenia silnych i słabych stron firmy.

Analiza zasobów najczęściej prowadzona jest w sposób funkcjonalny. Najważniejsze spośród nich to: zasoby organizacyjne, ludzkie, finansowe, produkcyjne i marketingowe²⁷. W literaturze przedmiotu, pojawia się jednak wiele koncepcji badań zasobów wewnętrznych. Przykładowo, M. Bartnicki, a także Z. Pierścionek²⁸ dzielą zasoby na materialne i niematerialne. Do **zasobów materialnych** zalicza się: zasoby fizyczne (rzeczowe) oraz zasoby finansowe. Do **zasobów niematerialnych** natomiast zalicza się: zasoby ludzkie (umiejętności zarządzania); strukturę organizacyjną oraz pozostałe składniki, tj.: nazwa firmy, tradycja, marka, kontakty, położenie, technologie itp.

Zgodnie z koncepcją Barneya, zasoby wewnętrzne powinny: być strategicznie wartościowe, co oznacza, iż mogą stanowić źródło szans lub przeciwdziałać zagrożeniom; należeć do rzadko posiadanych przez konkurenta; trudno poddawać się kopiowaniu i imitacji przez konkurenta oraz nie mieć substytutów w innych zasobach²⁹.

Strukturę zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa uwzględniającą różne koncepcje podziału czynników prezentuje tabela 4.

²⁷ *Konkurencyjność przedsiębiorstw...*

²⁸ M. Bartnicki, *Kompetencje przedsiębiorstwa: od określenia kompetencji do zbudowania strategii*, Warszawa 2000; Z. Pierścionek, *Zarządzanie strategiczne...*

²⁹ *Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście*, red. E. Skawińska, Warszawa 2002, s. 64, cyt. J. Barney, *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, „Journal of Management” 1991, no. 2, s. 112.

Tabela 4. Struktura zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa

Kategoria zasobów	Struktura zasobów
zasoby materialne	
Zasoby fizyczne (rzeczowe)	Maszyny i urządzenia – budynki, urządzenia, maszyny, surowce, materiały, wyroby Środki transportu Infrastruktura informatyczna
Zasoby finansowe	Rozmiar zysku Wartość aktywów netto Rentowność kapitałów własnych Płynność finansowa Środki pieniężne i należności
zasoby niematerialne	
Kapitał ludzki	Jakość kadr marketingowych – logistyka, dystrybucja, sprzedaż Jakość kadr technicznych i finansowych Jakość kadr menedżerskich – skłonność do ryzyka, przedsiębiorczość i zaangażowanie w sprawy jakości Pracownicy – kwalifikacje, wydajność pracy, kreatywność Stosunki międzyludzkie Metody rekrutacji pracowników System szkoleń Rotacja zatrudnienia Absencja
Zasoby organizacyjne	System podejmowania decyzji Organizacja sieci dystrybucji i logistyki Wielkość przedsiębiorstwa, struktura organizacyjna Zarządzanie jakością Sposoby powiązań z dostawcami i odbiorcami System monitoringu Hierarchia celów
Zasoby niewidoczne	Renoma firmy Marki produktów Powiązania nieformalne z grupą <i>stakeholders</i> Unikatowe umiejętności – wnioski racjonalizatorskie, wynalazki Technologie Innowacje Patenty Licencje Informacja Klimat pracy Kultura organizacyjna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście*, red. E. Skawińska, Warszawa 2002 oraz Z. Pięrciński, *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011.

1.4.1. Metody oceny zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa

Analiza poszczególnych zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa dokonywana jest w oparciu o różne metody i koncepcje badawcze. Wiele z nich sięga do wskaźnikowej analizy ekonomicznej przedsiębiorstwa (określanie produktywności, wydajności, kondycji finansowej). Wszystkie służą jednak określeniu wartości firmy. Do najpopularniejszych sposobów diagnozy potencjału wewnętrznego przedsiębiorstwa zaliczamy: łańcuch wartości M. Portera, cykl życia produktu, cykl życia technologii, analizę kluczowych czynników sukcesu oraz bilans strategiczny.

Tabela 5. Metody oceny zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa

Metoda	Istota metody
Łańcuch wartości M. Portera	Umożliwia określenie zdolności strategicznej organizacji, która jest zdeterminowana przez liczbę i jakość poszczególnych zasobów, ich proporcje, uporządkowanie i powiązania. M. Porter wprowadził koncepcję tzw. łańcucha wartości, wyodrębniając odmienne technicznie i ekonomicznie czynności wykonywane w ramach działalności firmy. Są to tzw. czynności związane z wartością (<i>value activities</i>). Wartość wytworzoną przez firmę mierzy ilością pieniędzy, jaką nabywcy są skłonni zapłacić za wyrób lub usługę. Firma jest rentowna, jeśli tworzona przez nią wartość jest większa niż koszt wykonywania czynności związanych z wartością. Czynności firmy zaliczają się do podstawowych kategorii ujętych w dwie grupy: czynności podstawowe i czynności wspomagające. Czynności podstawowe to te, które wiążą się z fizycznym wytworzeniem wyrobu, jego marketingiem i dostarczeniem do nabywców oraz obsługą i serwisem posprzedażnym. Czynności wspomagające zapewniają nakłady i infrastrukturę umożliwiającą wykonywanie czynności podstawowych. W każdej czynności korzysta się z zakupionych nakładów, zasobów ludzkich i jakiejś kombinacji technologii. Infrastruktura firmy, obejmująca takie czynności jak: ogólne zarządzanie, obsługa prawna oraz księgowość, wspiera cały łańcuch.
Cykl życia produktu	Jest najpowszechniej wykorzystywaną metodą. Pozwala na zbadanie wieku rynkowego każdego produktu. Twórcą teorii cyklu życia produktu jest R. Vernon. Obrazuje ona zjawisko stopniowego nabywania i utraty zdolności produktu do zaspokajania potrzeb klienta. Produkt będący innowacją przechodzi fazy, które wiążą się z odmiennymi możliwościami i problemami w kwestii strategii marketingowej i potencjalnego zysku. Są to: wprowadzenie (faza innowacyjna) – okres powolnego wzrostu sprzedaży produktu w miarę jego wprowadzania na rynek; brak zysków w tej fazie jest spowodowany wysokimi kosztami wprowadzenia produktu; wzrost (faza dojrzewania) – okres bardzo szybkiej akceptacji produktu przez klienta, co prowadzi do poprawy rentowności; dojrzałość (faza standaryzacji) – okres zwolnienia wzrostu sprzedaży produktu, wynikający z faktu, iż został on już zaakceptowany przez klientów. Zyski w tej fazie stabilizują się lub maleją, ze względu na konieczność zwiększenia nakładów marketingowych w celu obrony przed konkurentami; schytek – okres znacznego spadku sprzedaży i zysków; jego efektem może być całkowite wycofanie produktu z rynku.
Cykl życia technologii	Jest metodą przydatną w podejmowaniu decyzji dotyczących alokacji środków na badania i rozwój. Rozwinięta została przez M.V. Posnera, który posłużył się pojęciem „poślizgu naśladowczego” (<i>imitation lag</i>), rozumianego jako okres pomiędzy pojawieniem się nowego produktu w kraju pionierskim a jego produkcją poza granicami kraju. Zgodnie z teorią cyklu życia technologii, rozwój jej, podobnie jak cykl życia produktu, przyjmuje kształt litery „S”. W fazie pierwszej przedsiębiorstwo ponosi znaczne koszty związane z rozwojem nowej technologii. W fazie drugiej następuje skumulowanie odpowiedniej wiedzy i umiejętności, rozwój jest więc bardzo szybki. W trzeciej fazie rozwój technologii staje się wolniejszy – przechodzi ona bowiem w fazę schyłku.

Analiza kluczowych czynników sukcesu	Jest metoda „konkurencyjna” do teorii bilansu strategicznego. Polega bowiem na sporządzeniu listy kluczowych czynników sukcesu firmy (KSC), czyli tylko takich, które uważane są przez firmy za najważniejsze, decydujące o pozycji konkurencyjnej i możliwościach rozwoju. Podstawą tej metody jest stwierdzenie, że w firmie zaledwie 20% zdarzeń decyduje o 80% efektów i odwrotnie, 80% zdarzeń przyczynia się do 20% efektów. Nie warto więc poddawać analizie wszystkich czynników, a jedynie wybrać 20% tych, które odpowiedzialne są za sukces lub porażkę i poddać je analizie.
Bilans strategiczny	Polega na systematycznej, opartej na wielu kryteriach analizie przedsiębiorstwa, która umożliwia ocenę wszystkich obszarów jego działania. Jedną z metod konstruowania bilansu strategicznego zaproponowali H. Biedniak i J. Marek. Pozwala ona na wszechstronne zanalizowanie zasobów firmy. Autorzy wyodrębnili dwanaście obszarów strategicznych: ogólne relacje z otoczeniem, technika, technologia i organizacja produkcji, strategia rozwoju produktu, strategia dystrybucji, strategia promocji i reklamy, strategia cen, planowanie, gospodarka czynnikiem ludzkim, gospodarka majątkiem trwałym gospodarka materiałowa, endogeniczne wyznaczniki procesu zarządzania oraz wyniki, koszty i finanse. Konstruowanie tak szczegółowych bilansów powinno być przeprowadzane w firmie tylko w sytuacjach przełomowych lub okresach kryzysu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie G. Gierszewska, M. Romanowska, Analiza strategiczna przedsiębiorstwa, Warszawa 2009, oraz M. Porter, Porter o konkurencji, PWE, Warszawa 2001.

Poza powyższymi metodami oceny potencjału wewnętrznego przedsiębiorstwa w literaturze wiele miejsca poświęca się analizie wskaźnikowej zasobów firmy.

Mierniki oceny wartości firmy dzielą się na dwie grupy:

- Mierniki tradycyjne, do których zalicza się: zyskowność akcji, okres zwrotu kapitału akcyjnego, okres zwrotu aktywów netto oraz okres zwrotu zaangażowanego kapitału.
- Mierniki nowe, które dzielą się na trzy grupy: przepływy środków pieniężnych, wartość dodana dla akcjonariuszy oraz całkowity zwrot dla akcjonariuszy.

2. Zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa – uwarunkowania zewnętrzne

Prowadzenie przedsiębiorstwa związane jest nie tylko z koniecznością posiadania wiedzy w zakresie zarządzania, ale również w zakresie możliwości podejmowania działań zgodnych z obowiązującymi normami prawno-administracyjnymi. Otoczenie zewnętrzne, na które przedsiębiorca nie ma bezpośredniego wpływu, kształtowane jest przez wiele uwarunkowań – tzw. zewnętrznych, których znajomość niejako uzupełnia pełny model współczesnego przedsiębiorcy. Istotna jest znajomość i świadomość procedury zakładania działalności gospodarczej, możliwości wyboru odpowiedniej formy prawnej zaplanowanego przedsięwzięcia czy dostosowania się do obowiązujących przepisów podatkowych. Kompozycja wiedzy zarządczej oraz prawno-administracyjnej umożliwia stwo-

zenie pełnego wizerunku i planu inicjatywy biznesowej zamkniętej w biznes planie.

2.1. Zakładanie działalności gospodarczej

Przedsiębiorstwo można prowadzić na wiele sposobów. Może to być jednoosobowa działalność gospodarcza – na własne nazwisko, lub stworzenie spółki – cywilnej lub prawnej. Przedsiębiorcą zgodnie z polskim prawem może być każdy – osoba fizyczna, prawna czy jednostka nieposiadająca osobowości prawnej. Mogą być to również wspólnicy zakładający spółkę cywilną.

2.1.1. Przedsiębiorstwo na własny rachunek

Jest to najprostsza forma prowadzenia działalności zarobkowej. Nie wymaga dużych wydatków początkowych, jest prosta w zakresie działań administracyjno-prawnych, jest szybka i niewiele kosztuje. Zgodnie z ustawą „[...] działalnością gospodarczą jest każda zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, usługowa lub handlowa [...] wykonywana w sposób zorganizowany lub ciągły”³⁰. Przedsiębiorca prowadzący przedsiębiorstwo na własny rachunek nie jest zobowiązany do dzielenia zysku z osobami trzecimi, ale przejmuje w zamian wszelkie zobowiązania i zadania związane z prowadzeniem biznesu. Jest odpowiedzialny za wszystko całym swoim majątkiem. Działalność gospodarcza jest najbardziej elastyczną formą biznesową, stąd najczęściej podejmowana jest przez osoby kreatywne, przedsiębiorcze, odważnie stawiające czoło wyzwaniom biznesowym. Również prowadzenie księgowości w takiej formie biznesowej nie wymaga skomplikowanych procedur, zależy jednak od wielkości obrotów. Stopień skomplikowania czynności księgowych wzrasta wraz ze wzrostem wolumenu sprzedaży. Możliwe jest również w takim przypadku rozważenie zatrudnienia dodatkowych pracowników, czego nie wyklucza forma prowadzenia działalności gospodarczej lub konwersję w spółkę kapitałową. Prowadzenie pełnej księgowości staje się obowiązkowe w momencie przekroczenia 1 200 000 euro przychodów netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedzający rok obrotowy. W 2014 r. za rok obrotowy 2013 i wg kursu 4,2163 zł/euro limit przychodów netto wynosi 5 059 560 zł.

Aby rozpocząć działalność gospodarczą jednoosobową należy ją zarejestrować. Wpisuje się ją do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) w drodze zgłoszenia osobistego w urzędzie miasta lub gminy, korespondencyjnie (wówczas z poświadczeniem notariusza) lub drogą elektroniczną

³⁰ Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. 2004 Nr 173, poz. 1807, art. 2.

bezpośrednio na stronie internetowej CEIDG (www.firma.gov.pl). Rejestracja on-line wymaga posiadania podpisu elektronicznego.

Tabela 6. Formalności niezbędne dla rejestracji działalności gospodarczej

Krok 1. Rejestracja firmy w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) Przy wypełnianiu wniosku rejestracyjnego niezbędne są następujące informacje: dane przedsiębiorcy oraz jego numer ewidencyjny PESEL, o ile taki posiada, data urodzenia, obywatelstwo, adres miejsca zamieszkania, numer NIP przedsiębiorcy, o ile taki posiada, określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej (zgodnie z Polską klasyfikacją działalności (PKD), wskazanie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej, forma opłacania podatku dochodowego, informacja o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej, numer telefonu kontaktowego i adres poczty elektronicznej, o ile je przedsiębiorca posiada. Wniosek o wpis do CEIDG nie podlega opłacie
Krok 2. Zgłoszenie do urzędu skarbowego i ZUS W urzędzie skarbowym konieczne jest zarejestrowanie się jako podatnik VAT – zgłoszenie VAT-R może zostać wypełnione również przy okazji składania wniosku drogą elektroniczną, ale wymaga użycia podpisu elektronicznego³¹. Zgłoszenie VAT-R podlega opłacie (obecnie 170 zł). W ciągu 7 dni od daty rozpoczęcia działalności konieczne jest zgłoszenie do zakładu ubezpieczeń społecznych.
Krok 3. Wyrobienie pieczętki firmowej Pieczętka firmowa niezbędna jest do prowadzenia czynności biznesowych, powinna zawierać następujące dane: pełna nazwa firmy, siedziba firmy oraz numer identyfikacji podatkowej NIP
Krok 4. Założenie firmowego konta bankowego Przedsiębiorca w Polsce nie ma obowiązku posiadania rachunku bankowego – ani osobistego, ani firmowego. Niemniej jednak jego posiadanie jest niezbędne przy dokonywaniu większych transakcji finansowych i ułatwia załatwianie formalności w urzędach. Do założenia konta bankowego, w zależności od wymogów stosowanych przez konkretne banki, potrzebne są następujące dokumenty: dowód osobisty, zaświadczenie o wpisie do CEIDG, czasami kopia zaświadczenia o nadaniu numeru REGON (oryginał do wglądu) oraz pieczętka firmowa. O założeniu konta firmowego należy poinformować urząd skarbowy i ZUS za pomocą formularza aktualizującego CEIDG-1.

Źródło: Opracowanie na podstawie informacji PARP, 2013 oraz portalu EURES <http://www.eures.praca.gov.pl>, 05/02/2014.

Wniosek do CEIDG jest jednocześnie zgłoszeniem do: ZUS (lub KRUS) na potrzeby rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne; do urzędu

³¹ Podpis elektroniczny jest narzędziem identyfikującym uczestników wymiany dokumentów elektronicznych oraz służącym przyjęciu odpowiedzialności za ich treść. Zwykle jest składany przy pomocy specjalnej karty procesorowej lub tokena USB, jest równoważny pod względem skutków prawnych z podpisem własnoręcznym (Ministerstwo Gospodarki, Internet: <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Dzialalnosc+gospodarcza+i+e-przedsiębiorczosc/Podpis+elektroniczny>).

statystycznego dla uzyskania numeru identyfikacji działalności REGON oraz do urzędu skarbowego o nadanie numeru identyfikacji podatkowej NIP lub jego aktualizację. Wpis działalności gospodarczej do rejestru następuje nie później niż do następnego dnia roboczego. Od momentu złożenia wniosku można rozpocząć prowadzenie przedsiębiorstwa, o ile taka data zostanie wskazana jako data rozpoczęcia działalności we wniosku.

2.1.2. Inne formy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce

Polskie prawo przewiduje kilka rodzajów spółek – cywilną, osobową i kapitałową³². Dwie ostatnie formy spółek są formami spółek handlowych, w których wspólnicy lub akcjonariusze zobowiązują się do wniesienia wkładów. Są to też spółki wymagające rejestracji w polskim rejestrze sądowym.

Spółka cywilna nie posiada osobowości prawnej, jest w zasadzie umową co najmniej dwóch przedsiębiorców. Rejestrują się oni jako przedsiębiorcy w ewidencji działalności gospodarczej. Do rejestracji spółki cywilnej nie jest wymagany kapitał. Każdy wspólnik odpowiada solidarnie za zobowiązania spółki, bez ograniczenia, całym swoim majątkiem. Jest to praktycznie rozszerzenie jednoosobowej działalności gospodarczej poprzez włączenie wspólnika.

Kodeks spółek handlowych wymienia sześć rodzajów spółek, z których cztery to spółki osobowe a dwie to spółki kapitałowe. Do spółek osobowych zalicza się: spółkę jawną, partnerską, komandytową oraz komandytowo-akcyjną. Do spółek kapitałowych zaś: spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółkę akcyjną. Wszystkie te spółki wymagają rejestracji w krajowym rejestrze sądowym – KRS, co wiąże się z dodatkowymi kosztami rejestracji. Obecnie opłata wyłączająca za wpis do KRS-u wynosi 500 zł.

Spółka jawna powstaje w wyniku zawarcia w formie pisemnej umowy pomiędzy wspólnikami. Zbliżona jest do spółki cywilnej, jednak w odróżnieniu od niej jest przedsiębiorcą i prowadzi przedsiębiorstwo pod własną firmą, a każdy z jej wspólników odpowiada za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem solidarnie z pozostałymi wspólnikami oraz ze spółką.

Spółka partnerska przeznaczona jedynie do wykonywania przez wspólników wolnych zawodów, tj. adwokat, aptekarz, architekt, inżynier budownictwa, biegły rewident, broker ubezpieczeniowy, doradca podatkowy, makler papierów wartościowych, doradca inwestycyjny, księgowy, lekarz, lekarz dentyista, lekarz weterynarii, notariusz, pielęgniarz, położna, radca prawny, rzecznik patentowy,

³² Szerzej: PARP, *Jak zostać i pozostać przedsiębiorcą. Poradnik dla nowo powstałych firm*, Warszawa 2013, EURES 2013, www.eures.praca.gov.pl; J. Jaszczyk, *Zasady i warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, (2014) www.lbs.pl/projekt/dobrepraktyki/files/artykuly/JJaszczyk.pdf (dostęp 05.02.2014).

rzeczoznawca majątkowy i tłumacz przysięgły. Partner w spółce partnerskiej nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki powstałe w związku z wykonywaniem przez pozostałych partnerów wolnego zawodu w spółce.

Spółka komandytowa jest formą prawną dopuszczalną zarówno dla osób fizycznych jak i prawnych, i umożliwia istotne ograniczenie odpowiedzialności. Za zobowiązania spółki wobec wierzycieli co najmniej jeden wspólnik odpowiada bez ograniczenia (komplementariusz) a odpowiedzialność co najmniej jednego wspólnika (komandytariusza) jest ograniczona do określonej w umowie wysokości – sumy komandytowej.

Spółka komandytowo-akcyjna przeznaczona dla prowadzenia działalności gospodarczej w dużym rozmiarze, jest najbardziej wymagająca na początku działalności pod względem formalnym i finansowym ze wszystkich spółek osobowych. Musi posiadać statut sporządzony notarialnie i minimalny wkład w wysokości minimum 50 000 zł. Zakres odpowiedzialności w spółce komandytowo-akcyjnej uregulowany jest w analogiczny sposób jak w spółce komandytowej. Posiada ona co najmniej jednego wspólnika aktywnego – komplementariusza i co najmniej jednego pasywnego – akcjonariusza. Komplementariusz odpowiada bez ograniczenia za zobowiązania spółki wobec wierzycieli, akcjonariusz natomiast zapewnia tylko finansowanie działalności spółki.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (sp. z o.o.) jest już osobą prawną. Jej założycielami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Spółka odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem bez ograniczeń. Musi być zarejestrowana w KRS a wymogiem koniecznym jest wniesienie kapitału zakładowego w wysokości minimum 5 000 zł. Jej umowa musi być sporządzona w formie aktu notarialnego. Wspólnicy ponoszą odpowiedzialność do wysokości kapitału. Posiada swoje organy: zgromadzenie wspólników, które jest najwyższą władzą, zarząd oraz możliwe jest ustanowienie rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej.

Spółka akcyjna (S.A.) jest również osobą prawną. Założycielami spółki mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Wymogiem koniecznym jest wniesienie kapitału zakładowego w wysokości minimum 100 000 zł. Za zobowiązania podmiotu odpowiada spółka do wysokości kapitału akcyjnego. Najwyższą władzą jest zgromadzenie akcjonariuszy. Spółkę reprezentuje zarząd na zasadach określonych w statucie. W spółce akcyjnej musi być ustanowiona rada nadzorcza. Musi być także zarejestrowana w KRS.

2.2. Podstawy sporządzania biznes planu, czyli pomysł na biznes

Biznes plan jest narzędziem doskonale łączącym wszystkie powyższe aspekty związane z kreacją nowego przedsięwzięcia biznesowego. Wymaga wiedzy na temat zarządzania przedsięwzięciem biznesowym oraz określenia jego formy zgodnie z zasadami i przepisami prawno-administracyjnymi. Jest swoistą ramą dla usystematyzowania pomysłu na biznes oraz stanowi podstawę wszelkich decyzji związanych z otrzymaniem jakichkolwiek preferencji, np.: zewnętrznego dofinansowania działalności.

Pomysł na działalność jest bardzo ważny, ale nie tylko on stanowi o sukcesie przedsięwzięcia i nie musi oznaczać trafienia w lukę biznesową. Może to być obszar działań dobrze znanych i sprawdzonych na rynku. Kluczem jest umiejętność zbudowania odpowiedniej strategii wejścia i późniejszego działania w warunkach presji konkurencyjnej. Konieczne jest udzielenie odpowiedzi na najważniejsze pytania: jaki jest cel działania firmy, dla kogo będzie ona działać – kto będzie odbiorcą, czy istnieje odpowiedni kapitał początkowy lub czy istnieją możliwości zdobycia go oraz czy określone jest miejsce prowadzenia działalności biznesowej. Niemniej ważne są aspekty dotyczące zdefiniowania czynników, które wyróżniają dany pomysł biznesowy. Jak będzie wyróżniał się na tle innych pomysłów, jak zachęcić potencjalnych odbiorców i jak przekonać ich o słuszności wyboru. Prawdziwe innowacje technologiczne to tylko niewielki odsetek pomysłów biznesowych. Adaptacja i ulepszenia istniejących rozwiązań są wciąż najważniejszym źródłem sukcesu. Ocena potencjalnych silnych i słabych stron przedsięwzięcia oraz oszacowanie przyszłych szans i zagrożeń (analiza SWOT) stanowi doskonale i stosunkowo proste narzędzie otwierające drogę do sukcesu młodemu przedsiębiorcy. Obiektywna ocena szans powodzenia przeprowadzona na chłodno zgodnie z określonymi zasadami redukuje ryzyko zderzenia z realiami rynkowymi i niekoniecznie pozytywną oceną wymagających klientów.

Biznes plan jest kompleksowym planem przedsiębiorstwa lub pomysłu biznesowego. Powinien obejmować całokształt przyszłej działalności przedsiębiorstwa. Ma charakter długofalowy i powinien zawierać kilkuletnią strategię działania. Biznes plan nie może być dokumentem zbyt obszernym, aby zapoznanie z nim nie wymagało wielogodzinnego skupienia uwagi. Nie może też być lakoniczny i bardzo krótki, ponieważ to świadczy o braku profesjonalizmu. Dobry biznes plan powinien być elastyczny. Oznacza to możliwość wprowadzania korekt do założeń w trakcie jego realizacji. Biznes plan nie ma jednolitej, sformalizowanej struktury. Przykładowy schemat biznes planu powinien zawierać następujące elementy³³:

³³ Ł. Wielec, *Biznesplan dla nowopowstającego przedsięwzięcia*, Szczecin 2011.

- Streszczenie
- Ogólną charakterystykę prowadzonego przedsiębiorstwa lub pomysłu biznesowego zawierającą podstawowe informacje o właścicielach, miejscu i formie prowadzenia biznesu
- Analizę SWOT prowadzonego przedsiębiorstwa lub pomysłu biznesowego
- Cele strategiczne krótko- i długoterminowe prowadzonego przedsiębiorstwa lub pomysłu biznesowego
- Plan marketingowy zawierający m.in. analizę produktu, odbiorców, konkurentów, cen, dystrybucji oraz promocji
- Plan działalności operacyjnej zawierający analizę posiadanej technologii, nakładów inwestycyjnych oraz źródeł finansowania tychże inwestycji; analizę możliwości zaopatrzenia oraz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko naturalne
- Plan organizacji i zasady zarządzania oraz zatrudnienia pracowników (łącznie z wynagrodzeniami)
- Harmonogram działań
- Plan finansowy zawierający: analizę planu przychodów, kosztów, rachunek wyników oraz przepływy pieniężne
- Ocenę finansową przedsięwzięcia

Pomysł na biznes, umiejętnie wpisany w ramy strategiczne wymaga również zaangażowania i odpowiedniej postawy osób za niego odpowiedzialnych. Istotna jest odpowiednia postawa lidera, poziom jego zainteresowania poprawą efektywności działania przedsiębiorstwa oraz motywowaniem i zwiększaniem efektywności pracowników. Fachowość i wiedza zatrudnionych nie jest wystarczającym warunkiem osiągnięcia maksymalnego poziomu efektywności. Ważna jest współpraca w zespole, odpowiednie delegowanie uprawnień, motywowanie oraz stwarzanie przyjaznych warunków pracy. Odpowiednia komunikacja oraz informowanie pracowników o celach i zadaniach prowadzących do ich osiągnięcia, dokładne formułowanie oczekiwań oraz informowanie o zmianach to podstawowe zadania dobrego lidera.

Literatura

- Adamkiewicz H.G., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 1999, nr 11
- Bartnicki M., *Kompetencje przedsiębiorstwa: od określenia kompetencji do zbudowania strategii*, Warszawa 2000
- Brzozowski T.T., *Przedsiębiorczość – pojęcie polisemiczne czy niewłaściwie rozumiane? Próba systematyzacji*, „*Przedsiębiorczość – Edukacja*” 2007, nr 3
- EURES 2013, www.eures.praca.gov.pl/

- Gierszewska G., Romanowska M., *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa 2009
- Gorynia M., *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia podejścia*, Poznań 1998
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1999
- Hill Ch.W.L., Jones G.R., *Strategic Management. An Integrated Approach*, Boston 1995
- Jaszcuk J., *Zasady i warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, (2014) www.lbs.pl/projekt/dobrepraktyki/files/artykuly/JJaszcuk.pdf, (05.02.2014)
- Johnson G., Scholes K., *Exploring Corporate Strategy*, London 1993
- Kreikebaum H., *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996
- Nizard G., *Metamorfozy przedsiębiorstwa. Zarządzanie w zmiennym otoczeniu organizacji*, Warszawa 1998
- Oblój K., *Strategia organizacji*, Warszawa 1998
- PARP, *Jak zostać i pozostać przedsiębiorcą. Poradnik dla nowo powstałych firm*, Warszawa 2013
- Penc J., *Zarządzanie w warunkach globalizacji*, Warszawa 1993
- Pierścionek Z., *Zarządzanie strategiczne w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001
- Porter M.E., *Competitive Strategy*, New York 1980
- Porter M.E., *Competition in Global Industries*, Harvard Business School Press 1986
- Porter M., *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, Warszawa 1992
- Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście*, red. E. Skawińska, Warszawa 2002
- Stonehouse G., Hamill J., Campbell D., Puride T., *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Warszawa 2001
- Walkner Ch., *Issues in Corporate Governance*, European Economy, Brussels 2004
- Wielec Ł., *Biznesplan dla nowopowstającego przedsięwzięcia*, Szczecin 2011
- Zorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Warszawa 1998

Strony internetowe:

- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, <http://www.parp.gov.pl>
- Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych, <http://www.paiz.gov.pl/pl>
- EURES Sieć Europejskich Ofert Pracy, [http://www.eures.praca.gov.pl/Ministerstwo Gospodarki](http://www.eures.praca.gov.pl/MinisterstwoGospodarki) <http://www.mg.gov.pl/>
- Centralna Ewidencja Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), <http://www.firma.gov.pl>

Słowniczek

Analiza strategiczna przedsiębiorstwa – diagnozowanie aktualnych i przyszłych szans i zagrożeń przedsiębiorstwa, czyli zewnętrznych warunków rozwoju oraz ocena potencjału wewnętrznego przedsiębiorstwa, jego zdolności do wykorzystania szans i przeciwdziałania zagrożeniom.

Analiza SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) – metoda analizy silnych i słabych stron firmy oraz określania szans i zagrożeń ze strony otoczenia; umożliwia analizę potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstwa niezbędną do określenia celów strategicznych i wyboru właściwej strategii działania.

Biznes plan – kompleksowy plan przedsiębiorstwa lub pomysłu biznesowego.

CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG)

Konkurencyjność przedsiębiorstwa – tworzona jest przez system czynników determinujących utrzymanie trwałej i permanentnej przewagi konkurencyjnej przy założeniu otwarcia na konkurencję zagraniczną

Makrootoczenie (tzw. otoczenie dalsze) – zespół warunków funkcjonowania firmy, wynikających z tego, iż działa ona w określonym kraju lub regionie, w określonej strefie klimatycznej, danym układzie politycznym, prawnym, systemowym itp. Cechą tego otoczenia jest to, iż bardzo silnie określa możliwości działania i rozwoju przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwo jednak nie jest w stanie ich zmienić.

Otoczenie konkurencyjne, sektorowe (tzw. otoczenie bliższe) – tworzą je wszystkie podmioty gospodarcze, które mają z przedsiębiorstwem powiązania kooperacyjne lub konkurencyjne. Należą do niego m.in.: dostawcy, nabywcy, konkurenci potencjalni i obecni.

Otoczenie przedsiębiorstwa – całokształt zjawisk, procesów i instytucji kształtujących jego możliwości sprzedaży produktów, zakresy działania i perspektywy rozwojowe.

Planowanie strategiczne i wybór strategii – rozważanie opcji strategicznych dotyczących tempa i kierunku wzrostu firmy, sposobu prowadzenia walki konkurencyjnej, gospodarowania środkami finansowymi na poszczególnych rynkach.

Przedsiębiorstwo na własny rachunek – najprostsza forma prowadzenia działalności zarobkowej. Nie wymaga dużych wydatków początkowych, jest prosta w zakresie działań administracyjno-prawnych, jest szybka i niewiele kosztuje.

REGON – krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Pytania sprawdzające

1. Wyjaśnij, na czym polega budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa.
2. Przedstaw etapy zarządzania strategicznego oraz podejmij dyskusję na temat roli analizy strategicznej w tym procesie.
3. Przedstaw metodę SWOT.
4. Przedstaw podstawowe strategie rozwoju przedsiębiorstwa.
5. Scharakteryzuj rodzaje otoczenia okołobiznesowego i podejmij dyskusję dotyczącą wyboru metod jego oceny.
6. Przedstaw klasyfikację zasobów wewnętrznych przedsiębiorstwa.
7. Przedstaw kroki zakładania działalności gospodarczej.
8. Scharakteryzuj formy prawne prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.
9. Przedstaw ogólne zasady tworzenia biznesplanu.

Zadanie 1. Ćwiczenia grupowe: kreowanie postaw przedsiębiorczych, planowanie strategiczne oraz praca zespołowa.

Proszę podzielić klasę na zespoły 5–6 osobowe (w zależności od liczebności klasy). Uczniowie w każdej grupie – po przedstawieniu przez nauczyciela wiedzy podstawowej – mają zadanie zaplanowania wycieczki do dowolnie wybranego miejsca (miasta, regionu, kraju itp.). Warunkami koniecznymi prawidłowego zrealizowania zadania jest:

- sprecyzowanie celu wycieczki,
- określenie grupy uczestników oraz zdefiniowanie ich preferencji, oczekiwań oraz możliwości finansowych i organizacyjnych,
- szczegółowe przedstawienie harmonogramu działań organizacyjnych oraz planu wyjazdu, z precyzyjnym podziałem zadań i odpowiedzialności,
- określenie możliwości sfinansowania wycieczki, włącznie ze wskazaniem potencjalnych zewnętrznych źródeł dofinansowania.

Ćwiczenie to przyczyni się do kształtowania umiejętności analizowania, interpretowania i planowania strategicznego. Ponadto przyczyni się do rozwoju umiejętności pracy w grupie i wspólnego analizowania problemu, delegowania uprawnień w zespole, a także wyboru czynników istotnych dla sukcesu realizacji danego przedsięwzięcia.

Zadanie 2. Ćwiczenie grupowe – analiza SWOT przedsięwzięcia „biznesowego”
Proszę podzielić klasę na zespoły 5–6-osobowe (w zależności od liczebności klasy). Uczniowie w każdej grupie – po przedstawieniu przez nauczyciela wiedzy podstawowej – mają zadanie zaproponowania własnego pomysłu przedsięwzięcia biznesowego. Warunkiem sukcesu jest pozostawienie uczniom możliwości wyboru działalności związanej bezpośrednio z aspektami ich życia codziennego. Obszar proponowanego przedsięwzięcia musi być dobrze znany uczniom, muszą posiadać szeroką wiedzę na dany temat i swobodnie nią dysponować. Przykładowymi pomysłami biznesowymi mogą być: doposażenie szkolnej sali komputerowej, biblioteki, pomysł na zajęcia dodatkowe, pomysł na wymianę międzynarodową uczniów itp.

Zadaniem każdego zespołu będzie przygotowanie projektu, którego celem będzie wykonanie analizy SWOT wybranego przedsięwzięcia – określenie silnych i słabych stron ich organizacji oraz zdefiniowanie szans i zagrożeń zewnętrznych realizacji zadania. Wykonanie projektu powinno przebiegać w następujących etapach: zaprezentowanie wiedzy podstawowej przez nauczyciela, wybór odpowiedniej partii materiału i wprowadzenie do tematu, sformułowanie tematów poszczególnych projektów i ustalenie zakresu ich realizacji, realizacja projektów, konsultacje z nauczycielem, w wyniku których uczniowie weryfikują sposoby wykonania projektów, prezentacja projektów oraz ocena projektów dokonana przez nauczyciela.

Ćwiczenie to przyczyni się do kształtowania umiejętności wspólnego analizowania problemu, delegowania uprawnień w zespole, a także wyboru czynników istotnych dla sukcesu realizacji danego przedsięwzięcia.

Zadanie 3. Ćwiczenie grupowe: rejestracja działalności gospodarczej

Proszę podzielić klasę na zespoły 5–6-osobowe (w zależności od liczebności klasy). Uczniowie w każdej grupie – po przedstawieniu przez nauczyciela wiedzy podstawowej – mają zadanie wypełnić formularz rejestracji działalności gospodarczej oraz dokument VAT-R dla dowolnego przedsięwzięcia biznesowego. Warunkiem koniecznym jest wcześniejsze dostarczenie uczniom w/w formularzy oraz wyjaśnienie zasad postępowania przy wypełnianiu formularza.

Ćwiczenie to przyczyni się zwiększenia wiedzy na temat wymagań formalno-prawnych przy rejestracji działalności gospodarczej oraz uświadomi uczniom zakres wymaganego postępowania. Zmniejszy uprzedzenia co do poziomu skomplikowania czynności administracyjnych oraz zwiększy motywację młodych ludzi do podejmowania inicjatyw przedsiębiorczych.

Aleksandra Borowicz

Ośrodek Badań Integracji Europejskiej
Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

FUNDAMENTY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Cel zajęć

Polska od 1. maja 2004 r. jest członkiem Unii Europejskiej i tym samym jej obywatele stali się obywatelami UE. Młode pokolenie powinno rozumieć specyfikę funkcjonowania Unii Europejskiej, aby aktywnie uczestniczyć w jej kształtowaniu. Przyszłość Unii Europejskiej zależy od tego, w jakim stopniu młodzi ludzie będą rozumieli charakter funkcjonowania UE i miejsce krajów członkowskich w tym procesie.

Celem zajęć jest przedstawienie zarysu historii Unii Europejskiej i jej genezy, również na tle procesów globalizacyjnych. Podczas zajęć nacisk zostanie położony na kontekst powstania Wspólnoty po II wojnie światowej oraz zasady, jakimi kieruje się Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa. Zajęcia będą prowadzone w formie wykładu oraz będzie w nich wykorzystywana aktywizacja uczniów. Ćwiczenia aktywizujące sprzyjać będą kształtowaniu opinii oraz aktywności w dyskusji nt. procesów integracyjnych w Europie. Uczniowie poza wprowadzeniem nauczyciela będą pracować w grupach w formie: pracy wspólnej oraz przygotowania się do dyskusji. Wykorzystanie dyskusji jako metody nauczania sprzyja rozwojowi umiejętności wyrażania własnego stanowiska z użyciem trafnych argumentów. Przygotowuje to uczniów między innymi do egzaminu maturalnego oraz angażuje ich w życie obywatelskie. Zajęcia będą służyły pogłębieniu wiedzy, wypracowaniu indywidualnego sądu oraz będą kreowały umiejętność argumentacji podczas dyskusji.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Integracja a globalizacja

Procesy integracyjne sięgają swoimi korzeniami do czasów starożytnych. Już w starożytnej Grecji dążono do zapewnienia pokoju pomiędzy narodami i zastanawiano się nad możliwościami zapobiegania wojnom. Państwa-miasta, tzw. amfiklionie, są przykładem pierwotnych form integracji o charakterze federalnym¹. W kolejnych wiekach myśl integracyjna była w różnych sposób rozumiana i rozwijana. Zarówno w średniowieczu, jak i w kolejnych epokach uczeni zastanawiali się nad możliwością jednoczenia narodów. Jednakże przez większość czasu integracja przyjmowała charakter integracji przymusowej wynikłej z dążenia jednego kraju do podboju innego w celu zwiększenia swoich wpływów².

Pojęcie integracji gospodarczej, która zdominowała procesy integracyjne w Europie, pojawiło się po II wojnie światowej. Samo słowo integracja pochodzi od łacińskiego *integratio*, czyli uzupełnienie, oraz *integer*, czyli całkowity. Innymi słowy, integracja oznacza tworzenie całości z odrębnych części³. Na podstawie licznych definicji integracji gospodarczej jak np. Röpkego (1959), Mollego (1995) czy Tinbergena (1954) można stwierdzić, że proces ten oznacza usuwanie przeszkód we współpracy gospodarczej pomiędzy państwami i tworzenie w oparciu o to nowego organizmu gospodarczego. Integracja sama w sobie jest łączeniem poszczególnych elementów, które tworzą nową jakość i stanowią odrębny podmiot⁴.

Przytoczone definicje pokazują, że w wyniku procesu integracji tworzy się spójny wewnętrznie organizacyjny podmiot, przy jednoczesnym zróżnicowaniu społeczno-gospodarczym. Dlatego też integracja gospodarcza jest procesem dynamicznym, zmieniającym się w czasie i pod wpływem uwarunkowań regionalnych i globalnych.

Integracja regionalna o charakterze gospodarczym przybrała na sile w szczególności w XX w. Główne przyczyny tego procesu to postęp techniczny, jaki przyniosła rewolucja przemysłowa wieku XIX, oraz coraz intensywniejsze powiązania pomiędzy gospodarkami. Dlatego też mówi się, że integracja gospodarcza jest wynikiem postępującej globalizacji. Zjawisko globalizacji zbliżyło kraje do

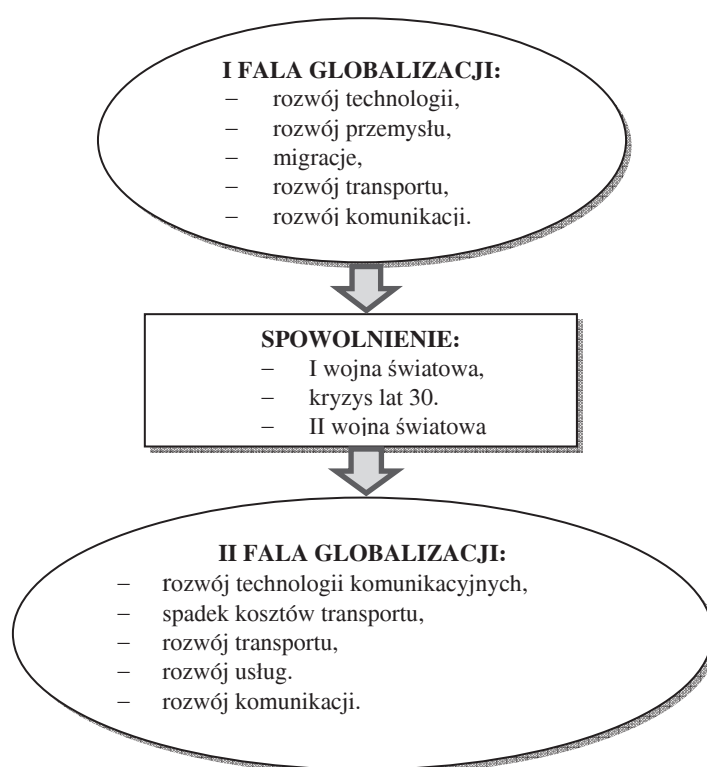
¹ A. Marszałek, *Europejska idea integracji międzynarodowej w perspektywie historycznej*, Wydawnictwo Mado, Toruń 2008, s. 13.

² Zob. szerzej: *ibidem*.

³ A. Makać, *Międzynarodowa integracja gospodarcza – podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 9–36.

⁴ Definicja ta opiera się na połączeniu kwestii nazwania procesu integracji i połączenia go z elementem ekonomicznym.

siebie. Pierwsza fala globalizacji, datowana na okres 1820–1914, charakteryzowała się rozwojem technologii, transportu, migracjami w skali świata. W okresie do końca II wojny światowej okoliczności sprzyjały procesowi tzw. deglobalizacji, czyli procesowi cofnięcia się globalizacji. Dopiero po wojnie globalizacja jako proces wróciła na tory rozwoju i pogłębiania się. W szczególności nasiliło się to w latach 70. XX w. Procesom tym sprzyjały malejące koszty transportu i połączeń telefonicznych (coraz większa ich dostępność), bardzo dynamiczny rozwój technologii oraz zbliżanie się gospodarcze krajów (również przez liberalizację w handlu).



Rysunek 1. Fale globalizacji i czynniki wpływające na stopień globalizacji

Źródło: Opracowanie własne.

W latach 80. XX w., wraz z dynamicznym rozwojem i osiągnięciami kolejnej rewolucji technologicznej w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych druga fala globalizacji przyspieszyła⁵. Jednakże to w latach 90., wraz

⁵ Niektóre źródła wskazują 3 fale globalizacji: pierwsza w latach 1870–1914, druga 1950’–1980’ i trzecia od połowy lat 80. (Por. World Bank Policy Research Report, Globalization, growth, and poverty, 2002; R.E. Baldwin, P. Martin, *Two waves of globalization: superficial similarities, fundamentals differences*, NBER Working Paper No 6904, 1999).

z upadkiem systemu socjalistycznego, druga fala globalizacji rozwinęła się w nowym kształcie⁶.

2. Przyczyny integracji europejskiej po II wojnie światowej

Przyczyny integracji europejskiej po II wojnie światowej wynikały z 3 grup uwarunkowań:

- 1) ekonomicznych,
- 2) politycznych,
- 3) społecznych.

Uwarunkowania, w których znalazła się Europa po II wojnie światowej przeżywały się wzajemnie i determinowały. Europa znalazła się w sytuacji, która wymagała od jej przywódców pełnej mobilizacji i zaangażowania w celu odbudowania i modernizacji gospodarki. Zniszczenia wojenne miały wymiar nie tylko ekonomiczny, ale i polityczny. Europa utraciła swoją pozycję lidera na rzecz innego ośrodka, którym stały się Stany Zjednoczone. Jednocześnie przybierająca na sile globalizacja stanowiła presję na odzyskiwanie sił gospodarczych, specjalizację i walkę z konkurentami o rynki.

Nie tylko Stany Zjednoczone były swojego rodzaju konkurentem krajów europejskich. Na wschodzie Europy pojawiło się zagrożenie ze strony Związku Radzieckiego. Ruchy komunistyczne pojawiały się nie tylko na wschód od RFN. Również w takich krajach, jak Francja czy Włochy ugrupowania radykalne budowały swoją siłę. Te wszystkie elementy rodziły potrzebę zagwarantowania pokoju, stabilności i dobrobytu narodom Europy. W zaistniałej sytuacji kraje europejskie świadomie podjęły decyzję o integracji gospodarczej. Stawienie czoła wyzwaniom powojennej rzeczywistości przez pojedynczy kraj było niemożliwe.

Intensywne zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych w proces integracji na kontynencie europejskim pchnęło kraje europejskie w stronę poszukiwania własnych rozwiązań. Realizowany od 1947 r. plan Marshalla obejmował pomoc finansową w odbudowaniu Europy i wymagał od krajów europejskich wspólnego programu odbudowy gospodarek, liberalizacji i utworzenia instytucji zarządzającej pomocą. W odpowiedzi na to 16 kwietnia 1948 r. utworzono Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC)⁷, której głównym zadaniem było rozdzielanie pomocy finansowej przekazanej przez Stany Zjednoczone. Jednocze-

⁶ J. Kleer, *Specyfika współczesnego etapu globalizacji*, [w:] *Polityka rozwojowa. Rola organizacji międzynarodowych w zwalczaniu ubóstwa na świecie*, red. E. Latoszek, M. Proczek, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 25.

⁷ W 1960 r. przekształcone w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD.

śnie nie udało się stworzyć wspólnego planu ekonomicznej odbudowy Europy⁸. Stany Zjednoczone dodatkowo zaakcentowały swoją obecność w Europie w 1949 r. przez utworzenie Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Silna rola Stanów Zjednoczonych była wspierana w szczególności przez 2 kraje: Francję i Wielką Brytanię. Jednak podejście tych dwóch krajów było diametralnie różne. Francja dążyła do utrzymania słabej pozycji Niemiec, natomiast Wielka Brytania w swoich planach priorytetowo traktowała utrzymanie własnej niczym niezachwianej suwerenności⁹.

Niezależnie, które czynniki wskazuje się jako kluczowe, należy podkreślić, że integracja o charakterze dobrowolnym, która miała miejsce po II wojnie światowej, wynikała z zestawienia korzyści i kosztów kraju decydującego się na aktywną partycypację w tym procesie. Bilans ten musiał być dodatni, co nie oznaczało dla wszystkich krajów biorących w tym udział równego udziału w korzyściach. Ze względu jednak na to, że decyzja o przystąpieniu do integracji ma charakter decyzji politycznej, kraje upatrują w integracji nadrzędnej korzyści, jaką jest poprawa dobrobytu ekonomicznego i społecznego.

3. Idee zjednoczeniowe powojennej Europy

Koncepcje okresu międzywojennego wiązane są głównie z austriackim arystokratą hrabim R. Coudenhove-Kalergim oraz francuskim politykiem (wielokrotnym premierem i ministrem spraw zagranicznych) A. Briandem. Arystokrata z Austrii jest założycielem ruchu paneuropejskiego, którego założenia zostały zaprezentowane w książce jego autorstwa *Pan-Europa* w 1923 r. Wskazywał on na dwa wymiary czynników powodujących potrzebę integracji. Wymiar zewnętrzny dotyczył głównie rosnącej siły Związku Sowieckiego i Stanów Zjednoczonych. Uważał, że stworzenie Stanów Zjednoczonych Europy pozwalałoby Europie zachować siłę i być równorzędnym partnerem dla tych dwóch mocarstw. Wymiar wewnętrzny natomiast odnosił do dynamicznie rozwijającego się nacjonalizmu Europejczyków. Utworzona przez Coudenhove-Kalergiego w Wiedniu w 1926 r. Unia Paneuropejska okazała się jednak mało skuteczna w perspektywie kolejnych lat. Wybuch kryzysu 1929 r. oraz różnice zdań europejskich aktywistów i polityków na tematy integracyjne spowodowały, że inicjatywa Austriaka nie zdążyła trwale zaistnieć.

Drugim propagatorem idei integracyjnych był francuski polityk A. Briand. Jego wizja dotyczyła budowy Stanów Zjednoczonych Europy, której podstawę miały

⁸ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, PWE, Warszawa 2012, s. 34.

⁹ M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007, s. 35–36.

tworzyć 3 silne państwa europejskie, tj. Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Pierwszy etap integracji według Brianda powinien być koncentrować się na aspektach ekonomicznych, a dokładniej mówiąc na unii celnej¹⁰. Następnie planował utworzenie unii ekonomicznej, do której stopniowo będą mogły dołączać kolejne państwa. W 1929 r. swoje poglądy i wizje przedstawił podczas Zgromadzenia Ligi Narodów i mimo pozytywnego odbioru plan ten uznano za przedwczesny. Choć o losach tego pomysłu przesądził światowy kryzys gospodarczy, to w kolejnych latach okazało się, że to właśnie poglądy Brianda znalazły uznanie wśród późniejszych „ojców Europy”, m.in. Jeana Monneta i Roberta Schumana.

Koncepcje integracyjne, które zdominowały dyskusję nad kształtem procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej, koncentrowały się wokół kilku podejść:

Federacja. Federaliści wskazywali, że absolutna suwerenność państw jest przyczyną wojen i konfliktów pomiędzy narodami. Federacja, przez częściowe ograniczenie suwerenności i stworzenie państwa związkowego, jest w stanie zagwarantować trwały rozwój społeczno-gospodarczy, a tym samym wyeliminować zagrożenie wojnami. Wyjście od integracji politycznej w kolejnych etapach stanowiłoby podstawę do integracji gospodarczej¹¹. Integracja w koncepcji federalnej wymaga centralizacji konkretnych funkcji na poziomie rządu federalnego oraz jednoczesnej decentralizacji na poziomie regionalnym (lokalnym), aby w maksymalnie zaangażować jednostkę. Wspólnota tworzona przez narody dzięki wewnętrznym procesom i mechanizmom jest niezależna od systemów zewnętrznych. Altiero Spinelli, jeden z głównych zwolenników federalnej koncepcji zjednoczenia Europy podkreślał, że w pierwszej kolejności należałoby zbudować instytucje ponadnarodowe o charakterze demokratycznym, kosztem instytucji narodowym (odebranie części kompetencji).

Inni przedstawiciele nurtu to: Luigi Einaudi, Lionel Robbins, lord Lothian, Barbara Wootton, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni.

Konfederacja. Podejście konfederacyjne, za którym w szczególności opowiadali się Francuzi, na czele z Charles'em de Gaulle'em, oraz Brytyjczycy z Winstonem Churchillem, opierało się na współpracy międzyrządowej. Wskazywano, że właśnie suwerenna współpraca narodów Europy jest właściwym rozwiązaniem. Konfederaci nie wykluczali tworzenia organów ponadnarodowych na potrzeby konkretnych celów. Pełna koncepcja konfederacyjna przyjęła obecny kształt do-

¹⁰ Unia celna to etap integracji gospodarczej polegający na zniesieniu taryf celnych pomiędzy państwami tworzącymi unię oraz przyjęcie wspólnej polityki wobec państw trzecich w zakresie cel oraz innych narzędzi pozataryfowych.

¹¹ J. Borowiec, *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 32–33.

piero w latach 60. XX w. i została sformułowana przez Charles'a de Gaulle'a. Według niego próba tworzenia czegoś ponad narodami Europy była utopią. Uważał, że to instytucje i organizacje międzynarodowe mają być wsparciem dla krajów i kontynuacją ich rządów. Wymiana poglądów i określanie stanowisk przez państwa stanowi bodziec do rozwoju idei zjednoczeniowej w Europie. Zwolennicy tej koncepcji w pierwszym okresie mocno krytykowali powstające organy poszczególnych Wspólnot i wskazywali, że jedyną dopuszczalną funkcją, jaką powinny pełnić, jest funkcja techniczno-organizacyjna lub doradcza¹².

Funkcjonalizm. Koncepcję funkcjonalistyczną, powstałą w latach 40. XX w., uważa się za odłam koncepcji federacyjnej, dlatego też w literaturze jej przedstawiciele nazywani są federalistami pragmatycznymi¹³. Funkcjonałści upatrywali sukces integracji we współpracy gospodarczej. Jako że postęp technologiczny stanowił dla nich bodziec do rozwoju również w wymiarze globalnym, uważali, że rozwój ekonomiczny i zacieśnianie współpracy gospodarczej niweluje powody, dla których państwa miałyby ze sobą walczyć. Co więcej, według funkcjonalistów efekty integracji gospodarczej będą rozlewały się na kolejne dziedziny (*efekt spill-over*). To właśnie koncepcja funkcjonalizmu zdominowała procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej, co znalazło odzwierciedlenie w działaniach „ojców Europy”.

Studium przypadku Rada Europy, jako wyraz współpracy państw europejskich po II wojnie światowej
Rada Europy powstała 5 maja 1949 r. Członkami zostało 10 państw Europy: Belgia, Dania, Holandia, Irlandia, Francja, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy. Dzisiaj Rada Europy liczy 41 członków. Dyskusja polityków prointegracyjnych dotycząca dróg jednoczenia Europy przybrała na sile podczas Kongresu Europy w Hadze, który odbył się w 1948 r. Charakter działania Rady Europy opiera się na koncepcji konfederacyjnej, ponieważ państwa wchodzące w jej skład nie przekazały żadnych uprawnień na poziom organizacji międzynarodowej. Mimo że Rada Europy nie stawiała sobie <i>stricte</i> za cel współpracy gospodarczej, to odwoływała się do wsparcia rozwoju gospodarczego i społecznego. Nadrzędnym celem działań Rady Europy było i jest zajmowanie się kwestiami demokracji, ochrony praw i godności człowieka oraz praw podstawowych. Wśród obszarów, którymi zajmuje się Rada Europy znajdują się również: kultura i dziedzictwo kulturowe, problemy społeczne, środki masowego przekazu, edukacja, sport, środowisko, władze

¹² A. Marszałek, *Europejska idea...*, s. 219–223.

¹³ W. Grabska, *Koncepcja i praktyka w EWG*, Warszawa 1988, s. 23–32.

lokalne i regionalne, kwestie prawne i pomoc państwom Europy Środkowej i Wschodniej, co podkreśla charakter społeczny tej organizacji¹⁴. Niezaprzeczalnie utworzenie Rady Europy stało się momentem przełomowym w myśleniu i działaniu na rzecz integracji europejskiej.

Powstanie Rady Europy można traktować jako przejaw swoistego zwycięstwa krajów, które nie zamierzając w żadnym stopniu rezygnować z własnej suwerenności, dążyły do bliskiej współpracy. Rada Europy stanowi przykład organizacji o charakterze międzyrządowym, opierającej się na niezależności jej członków, którzy muszą wyrazić zgodę na podjęcie konkretnych decyzji. Formułę działania Rady Europy można porównać do ówczesnej OEEC (Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej). Organizacja ta miała stanowić forum współpracy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi oraz krajami europejskimi na potrzeby realizacji programu odbudowy i rozwoju Europy. Członkami OEEC było wówczas 16 państw europejskich (zachodnich), amerykańska, brytyjska i francuska strefa okupacyjna Niemiec oraz Triest. Kanada i Stany Zjednoczone miały statut członków stowarzyszonych¹⁵.

4. Jak powstała Unia Europejska w 1993 r.

Od momentu powstania pierwszej ze Wspólnot, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1952 r., musiało upłynąć aż 41 lat, aby doszło do powstania Unii Europejskiej. Dążenie do zjednoczenia Europy było intelektualnie burzliwe i wymagało od przywódców europejskich determinacji oraz spojrzenia na Europę nie poprzez pryzmat interesu narodowego, a przez pryzmat dobra wspólnego.

W procesach integracyjnych kluczową rolę odegrały Francja, Niemcy i Wielka Brytania, przy czym ta ostatnia w zdecydowanie odmienny sposób. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja Jeana Monneta, która opierała się na integracji gospodarczej, początkowo w wybranych sektorach gospodarki, a także w płaszczyźnie społecznej (tzw. metoda Monneta). Według Monneta stopniowa integracja o charakterze sektorowym miała umożliwić późniejsze rozlewanie się na kolejne obszary (efekt *spill-over*). Poddanie integracji dwóch kluczowych sektorów – węgla i stali miało być odpowiedzią na obawy Europy, w szczególności Francji, przed remilitaryzacją Niemiec. Jednocześnie włączenie Niemiec Zachodnich w odbudowę Europy, stanowiło dla nich samych ogromną pomoc w ożywianiu gospodarki.

¹⁴ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006, s. 360–361.

¹⁵ E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 53.

9 maja 1950 r. był dniem ogłoszenia Deklaracji Schumana, w której zawarto plan oddania pod kontrolę niezależnym organom ponadnarodowym sektorów: górnictwa węgla i hutnictwa żelaza i stali dwóch krajów: Francji i RFN. Ponadnarodowa organizacja, która miała zajmować się kontrolą otwarta była na kolejne państwa członkowskie.

18 kwietnia 1951 r. zostały podpisany traktat paryski, na mocy którego powstała pierwsza ze Wspólnot, Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS). Wśród jej zadań znalazło się:

- zapewnienie systematycznych dostaw węgla i stali,
- kontrolowanie cen,
- ujednolicenie warunków dostępu do węgla i stali,
- ochrona przed gospodarowaniem o charakterze rabunkowym,
- wykluczenie ochronnych regulacji poszczególnych krajów,
- poprawa warunków życia oraz pracy robotników¹⁶.

Traktat paryski podpisało 6 państw: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN oraz Włochy. Po ratyfikacji przez sygnatariuszy wszedł w życie 25 lipca 1952 r. Umowa została podpisana na 50 lat, co oznacza, że była to jedyna Wspólnota utworzona na czas określony.

Pierwszy sukces nie oznaczał jednak, że europejscy przywódcy na tym zakończą. Projekt EWWiS stał się bodźcem do dalszego pogłębiania integracji. Plany powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EPO) nie zostały wdrożone. Mimo podpisania układu o EWO 27 maja 1952 r., nie wszedł on w życie, ponieważ francuskie Zgromadzenie Narodowe odmówiło jego ratyfikacji. Poszerzona w 1954 r. Unia Zachodnioeuropejska, składająca się z Belgii, Francji, Holandii, Luksemburga, RFN i Wielkiej Brytanii nie miała wymiaru politycznego, co oznaczało, że na kontynencie europejskim nadrzędną rolę w tej płaszczyźnie odgrywało nadal NATO.

Kraje europejskie zdecydowały się koncentrować na aspektach ekonomicznych integracji. Dlatego też, z inicjatywy holenderskiego ministra spraw zagranicznych J.W. Beyena, podczas szczytu w Messynie w dniach 1–2 czerwca 1955 r., dyskutowano nad utworzeniem wspólnoty o charakterze ekonomicznym. Jej podstawę miał stanowić plan Beyena, zakładający utworzenie unii celnej i wspólnego rynku, a integracja militarna i polityczna miała być uzależniona od postępów integracji gospodarczej. Wizja utworzenia kolejnej wspólnoty została w szczegółach opracowana przez ministra spraw zagranicznych Belgii w tzw. Raporcie Spaaka. 1 stycznia 1958 r. wszedł w życie traktat rzymski, na którego mocy utworzono Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)¹⁷.

¹⁶ Cyt. za: *ibidem*, s. 64.

¹⁷ Traktat rzymski podpisano 25 marca 1957 r. Sygnatariuszami zostały państwa należące do EWWiS.

Równoległe do traktatu ustanawiającego EWG, państwa założycielskie podpisały Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Tabela 1. Najważniejsze traktaty europejskie

Nazwa traktatu	Miejsce podpisania	Data zawarcia/data wejścia w życie	Okres obowiązywania
Traktat ustanawiający EWWiS	Paryż	18.04.1951/25.07.1952	50 lat
Traktat ustanawiający EWG	Rzym	25.03.1957/01.01.1958	nieograniczony
Traktat ustanawiający Euratom	Rzym	25.03.1957/01.01.1958	nieograniczony
Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję	Bruksela	08.04.1965/01.07.1967	nie dotyczy
Jednolity Akt Europejski	Luksemburg Haga	17.02.1986 28.02.1986/01.07.1987	nieograniczony
Traktat o UE	Maastricht	07.02.1992/01.11.1993	nieograniczony
Traktat z Amsterdamu	Amsterdam	02.10.1997/01.05.1999	nieograniczony
Traktat z Nicei	Nicea	26.02.2001/01.02.2003	nieograniczony
Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy	Rzym	29.10.2004/nieratyfikowany	nieograniczony
Traktat z Lizbony	Lizbona	13.12.2007/01.12.2009	nieograniczony

Źródło: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, PWE, Warszawa 2012, s. 39.

Po okresie dynamicznej integracji w latach 60. i 70. XX w., kiedy to udało się zrealizować unię celną, nastąpił czas spowolnienia procesów integracyjnych. Pogłębianie integracji nie postępowało już tak szybko. Dlatego lata 70. nazywane są okresem eurosklerozy. Spowolnienie spowodowane kryzysem gospodarczym wpłynęło na zmianę nastrojów wśród przywódców europejskich. Priorytetem stał się dla nich interes krajowy, a nie wspólny.

W 1973 r. do Wspólnot dołączyły Dania, Irlandia i Wielka Brytania. Poszerzanie integracji o kolejnych członków następowało stopniowo. W 1981 r. po wieloletnich staraniach dołączyła do Wspólnot Grecja, a w 1986 r. Hiszpania i Portugalia. Kraje Wspólnot, świadome pogłębiającego się zapóźnienia w stosunku do Stanów Zjednoczonych wiedziały, że należy przejść do kolejnego etapu integracji, aby sprostać temu wyzwaniu. Nie tylko względy ekonomiczne miały znaczenie dla dalszego pogłębiania integracji. Potrzeba wspólnej strategii na kolejne lata stała się oczywista. Szczególną rolę odegrała Komisja Europejska, zwłaszcza pod przewodnictwem Jacques'a Delors'a, pobudzając zainteresowanie

tematem wejścia w kolejny etap integracji. Plan utworzenia wspólnego rynku¹⁸ stanowił podstawę do dalszej integracji. Zapewnienie swobody przepływu towarów, usług, osób i kapitału wymagało przygotowań instytucjonalnych i decyzyjnych. Podpisany w 1986 r. *Jednolity Akt Europejski* (JAE) był pierwszym, który w tak istotny sposób zmieniał traktat rzymski.

Preludium do podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego była *Biała księga zakończenia budowy rynku wewnętrznego* zaprezentowana przez Komisję Europejską w 1985 r. Zawierała program działań na rzecz realizacji wspólnego rynku i usunięcia istniejących wówczas barier. Po zaakceptowaniu *Białej księgi* przez państwa członkowskie doszło do przyjęcia JAE. Po raz pierwszy pojawiły się zadania Wspólnot związane ze wspieraniem spójności społeczno-gospodarczej, polityki społecznej, polityki ochrony konsumenta, polityki środowiskowej, polityki naukowo-badawczej i technologicznej. Pojawiła się zapowiedź budowy unii gospodarczo-walutowej.

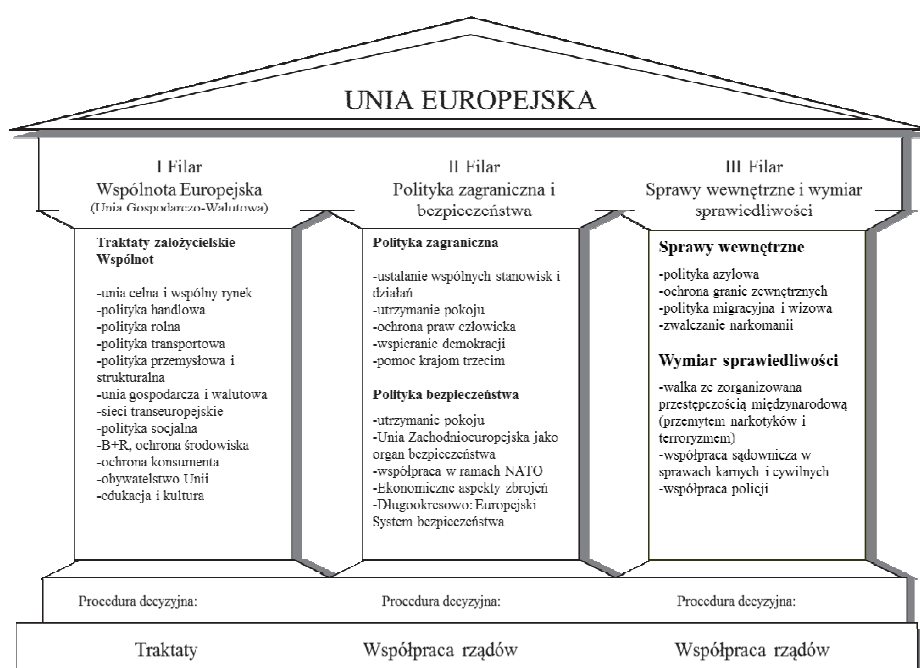
W drugiej połowie lat 80. ujawniły się wyraźne dążenia RFN do zjednoczenia, co w oczach innych krajów, w szczególności Francji, stanowiło zagrożenie. Dla nich zjednoczenie Niemiec oznaczało, że staną się one silniejsze i bardziej wpływowe w Europie. W 1990 r. prezydent Francji F. Mitterand oraz kanclerz RFN H. Kohl opowiedzieli się za przeistoczeniem stosunków międzynarodowych w ramach Wspólnot w Unię Europejską. Działania związane z jej utworzeniem trwały właściwie od początku lat 80., ale dopiero na przełomie lat 80. i 90., po sukcesie związanym z podpisaniem JAE, udało się rozpocząć dynamiczną pracę nad kolejnym wyzwaniem – stworzeniem Unii Europejskiej.

Traktat o Unii Europejskiej, znany jako traktat z Maastricht został ratyfikowany z opóźnieniem 11 miesięcy w stosunku do planowego terminu. Wynikało to z różnego jego przyjęcia w krajach członkowskich oraz z długich negocjacji. Traktat z Maastricht jednoznacznie wskazywał na dążenie do unii politycznej, przez realizację m.in. kolejnego etapu unii gospodarczo-walutowej. W traktacie znalazło się wiele protokołów, które dotyczyły określonych wyłączeń dla wybranych państw członkowskich jak Danii czy Wielkiej Brytanii w obszarze wspólnej waluty, dziedzinie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz obywatelstwa Unii.

W ten sposób 1 listopada 1993 r. powstała Unia Europejska oparta na trzech filarach, której celem było poszerzenie składu członkowskiego, reforma instytucjonalna oraz utworzenie unii gospodarczo-walutowej. Jednak Unia Europejska nie była spójną organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną. Filary, na których opierał się schemat instytucjonalno-prawny, pokazywały, że

¹⁸ Więcej na ten temat w rozdziale: *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*.

większość decyzji podejmowana będzie metodą współpracy międzyrządowej (w filarze II „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz III „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”). Filar I obejmował dorobek trzech Wspólnot Europejskich, w szczególności sprawy gospodarcze związane z unią celną, wspólnym rynkiem, wspólną polityką handlową. Traktat z Maastricht zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Wspólnotę Europejską, natomiast cały dorobek organizacyjny opierający się na trzech filarach nazywał Unią Europejską.



Rysunek 2. Struktura Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht

Źródło: E. Synowiec, *System prawny, w: Unia Europejska*, t. 1, red. E. Synowiec, E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Koniunktur Cen i Handlu, Warszawa 2004 s. 29.

Tym samym Unia Europejska nie była po traktacie z Maastricht organizacją międzynarodową. Była „specyficzną strukturą międzynarodową o charakterze szczególnym, niemającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej i znajdującą się w rozwoju”¹⁹. Główne postanowienia traktatu dotyczyły:

- wprowadzenia wspólnej waluty do 1999 r.;

¹⁹ J. Barcz, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 26.

- określenia tzw. kryteriów z Maastricht, według których kraje zostaną ocenione przed przyjęciem wspólnej waluty;
- nowych kompetencji UE w zakresie: oświaty, kształcenia zawodowego, młodzieży, kultury, zdrowia, ochrony konsumenta, sieci transeuropejskich, przemysłu;
- poszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do procedury współdecydowania;
- ustanowienia obywatelstwa UE²⁰.

Zanim doszło do reformy istniejącej struktury, w 1995 r. do Unii Europejskiej dołączyły: Austria, Finlandia i Szwecja, które szybko przeprowadziły negocjacje z Komisją Europejską. Wynikało to z dotychczasowej ścisłej współpracy z krajami Unii w ramach EFTA oraz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego – zbliżonego do państw założycielskich. Przez wiele lat mówiło się o Unii jako o „piętnastce” lub UE15.

Kolejne traktaty stanowiły podstawę do ewolucji struktur unijnych. Podpisany w 1997 r. traktat z Amsterdamu wprowadzał niewielkie zmiany. Głównie dotyczyły one fundamentalnych zasad, na których opiera się Unia Europejska. Zasada poszanowania praw człowieka została uzupełniona o zasady wolności, demokracji i państwa prawa. Umożliwił zawieszenie w prawach państwa członkowskiego, które w rażący sposób narusza te zasady. Traktat z Amsterdamu wzmacniał również postanowienia układu z Schengen o znoszeniu kontroli na granicach w przepływie osób. Ta część kompetencji została przeniesiona do dorobku Wspólnoty, do I filaru, w III zaś filarze pozostały jedynie współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (nowa nazwa III filaru).

Na etapie przygotowywania traktatu z Amsterdamu przesądzone było kolejne rozszerzenie, tzw. wschodnie, jednak dopiero traktat z Nicei przygotowywał Unię Europejską do kolejnego dużego rozszerzenia. Traktat przedstawiał nowe zasady podziału głosów, komisarzy, liczby posłów w PE.

Największe zmiany w Unii Europejskiej miały dopiero nadejść. 1. maja 2004 r. do UE dołączyło 10 kolejnych państw: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry. W 2007 r. dwa kolejne: Bułgaria i Rumunia.

W latach 2003–2004 z inicjatywy niemieckiej rozpoczęto prace nad traktatem konstytucyjnym dla UE. Powołany przez Radę Europejską Konwent Europejski, składający się ze 105 członków reprezentujących państwa członkowskie oraz państwa kandydujące, przygotował projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Celem Konstytucji miało być uporządkowanie kwestii prawnych związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, jasny podział kompetencji

²⁰ J. Borowiec, *Ekonomia integracji...*, s. 47–48.

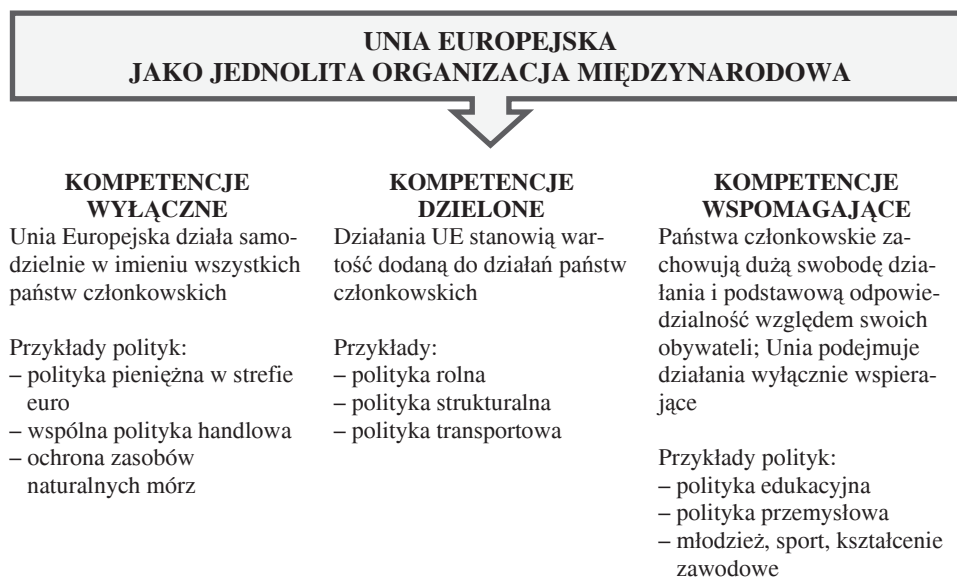
między UE i państwa członkowskie oraz ustanowienie prezydenta UE. Traktat ten został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r., lecz Holandia i Francja odrzuciły traktat w referendum. Dlatego nie wszedł on w życie²¹.

Od 2007 r. trwały prace nad opracowaniem nowego traktatu, którego nadzrędnym celem była reforma ustrojowa UE. Już w październiku 2007 r. projekt był gotowy i zgodnie z planem miał wejść w życie do połowy 2009 r. W rzeczywistości traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Traktat z Lizbony składa się z dwóch oddzielnych umów o takiej samej mocy prawnej:

1. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)
2. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Dotychczasowa struktura, oparta na tzw. trzech filarach została zlikwidowana. W jej miejsce pojawiły się trzy rodzaje kompetencji: wyłączne, dzielone, wspomagające. Kompetencje podzielone zostały pomiędzy Unię Europejską i państwa członkowskie zgodnie z zasadą pomocniczości.



Rysunek 3. Podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską i państwami członkowskimi po Traktacie z Lizbony

Źródło: Opracowanie własne.

²¹ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska ...*, s. 47.

Co jednak najważniejsze, na mocy traktatu z Lizbony Unia Europejska uzyskała osobowość prawną i stała się organizacją międzynarodową (art. 47 TUE). Zgodnie z art. 1 TUE „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. Jedynie Europejska Wspólnota Energii Atomowej zachowała swoją niezależność i odrębność prawną.

Zmiany w postaci nadania osobowości prawnej Unii Europejskiej i przejrzystość podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie miały przyczynić się do zwiększenia spójności jej działania, ale również podnieść skuteczność działania na arenie międzynarodowej. Traktat z Lizbony jasno wskazuje na cele, jakie stawia przed sobą Unia Europejska (art. 3. TUE):

- „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów;
- UE zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób (...);
- realizacja rynku wewnętrznego, wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności, dążącej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, ochrony środowiska, wspieranie postępu naukowo-technologicznego;
- zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną;
- wspiera równość kobiet i mężczyzn i ochronę praw dziecka;
- wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi;
- szanuje i chroni różnorodność kulturową i językową oraz dziedzictwo kulturowe Europy;
- ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro;
- w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy, przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

Wraz z dniem 1 lipca 2013 r. wszedł w życie kolejny traktat, na mocy którego Unia Europejska pozyskała nowego członka – Chorwację.

5. Fundamentalne zasady integracji europejskiej

Unia Europejska dzisiaj to organizacja integrująca 28 państw z 24 oficjalnymi językami. Proces integracji europejskiej podlegał na przestrzeni lat ewolucji. Główne zasady, które przyświecają temu procesowi, tłumaczą przebieg zmian w dzisiejszej Unii Europejskiej oraz podkreślają znaczenie tożsamości europejskiej..

Zasada integracji rynkowej. Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest rynek wewnętrzny a państwa członkowskie gwarantują jego realizację (art. 3 TUE). Integracja europejska od początku opierała się na konkurencyjnych i otwartych rynkach. Również z tej zasady wywodzi się jedno z kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej „posiadanie funkcjonującej gospodarki rynkowej, zdolnej do radzenia sobie z siłami konkurencji na jednolitym rynku”²².

Zasada jedności celu. Państwa zaangażowane w proces integracji europejskiej wyznaczyły wspólne cele. Realizacja wspólnych celów i zgodność co do ich kształtu to kwestie kluczowe dla sukcesu integracji europejskiej. Z drugiej strony, czy jest możliwe, aby państwa członkowskie dzieliły te same wartości i cele. Państwa członkowskie w momencie akcesji decydują się właśnie na wspólne działania oparte na realizacji dobra wspólnego (pkt. 1, art. 3 TUE). Jedność celów narodowych i wspólnotowych jest realizowana poprzez jednolitą strukturę instytucjonalną, poszanowanie i przestrzeganie porządku prawnego UE, realizację polityk i programów unijnych.

Zasada pogłębiania integracji. Dzisiejsza Unia Europejska przeszła ewolucję od unii celnej do niepełnej unii gospodarczo-walutowej, wyznaczając sobie kolejne i coraz bardziej zaawansowane formy współpracy. UE jest dzisiaj najbardziej zaawansowaną formą integracji gospodarczej i politycznej, jaka funkcjonuje na świecie. Przykładem tej zasady mogą być pierwsze zdania Preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej „Zdecydowani przejść do nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich”.

Zasada poszerzania integracji. Unia Europejską jest otwarta dla państw europejskich.

Zasada poszanowania różnorodności. Motto UE: „Zjednoczona w różnorodności” podkreśla wielokulturowy charakter Unii Europejskiej. Traktat o UE jednoznacznie wskazuje na dążenie do ochrony dorobku kulturowego i cywilizacyjnego UE. To właśnie ta różnorodność wyróżnia tożsamość europejską. Traktaty podkreślają ochronę różnych kultur i dziedzictwa narodowego, religii. Nie ogranicza się to jednak tylko do tego wymiaru. Przejawem tej zasady jest poszanowa-

²² K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 5.

nie interesów narodowych, będących wynikiem wielowiekowych zróżnicowanych powiązań z krajami trzecimi, lub chociażby zróżnicowania krajów pod względem struktury demokratycznej i instytucjonalnej.

Zasada konwergencji i spójności społeczno-gospodarczej. Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE jednym z nadrzędnych celów Unii Europejskiej jest konwergencja i spójność. Dążenie do zmniejszania różnic w jakości życia obywateli Europy stanowi jedną z zasadniczych idei integracji europejskiej. Dlatego też otwieranie się UE na kraje mniej zamożne jest realizacją filozofii leżącej u podstaw integracji europejskiej, o której marzyli ojcowie Europy po II wojnie światowej. Zasada ta jest wcielana w życie wielowymiarowo: poprzez realizację programów, wspieranie konkurencyjności gospodarki europejskiej, dążenie do stworzenia pełnej unii gospodarczo-walutowej (kryteria zbieżności)²³.

Zasada ochrony modelu socjalnego. Zasada ta odnosi się do poszanowania modeli socjalnych (model anglosaski czy skandynawski), które funkcjonują w różnych państwach członkowskich. Niezależnie od tego UE podkreśla, że jej zadaniem jest dążenie do pełnego zatrudnienia, wspieranie powszechnego dostępu do minimalnych świadczeń socjalnych dla obywateli UE oraz realizacja europejskiej polityki społecznej.

Zasada niedyskryminacji. Jest ona ściśle powiązana z zasadą poszanowania różnorodności. Równość obywateli UE jest realizowana w wielu płaszczyznach, m.in.:

- równości wobec prawa,
- zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie społeczne czy orientację seksualną,
- zakazu dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia, czyli obywatelstwo.

Te elementy mają odzwierciedlenie w Preambule do Traktatu o UE. Zasada ta jest realizowana w szczególności poprzez wspieranie równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz integracji osób niepełnosprawnych. Doskonałym przykładem jest aktualnie realizowana strategia Europa 2020, która podkreśla, że Unia Europejska ma być inteligentną gospodarką, opartą na zrównoważonym rozwoju i włączeniu społecznym.

Zasada integracji z gospodarką światową. Unia Europejska jest elementem globalnej wioski i nie może zamykać się na sprawy międzynarodowe. Z jednej strony jest to uwarunkowane realizacją działań poszczególnych państw członkowskich, z drugiej zaś Unia jako partner globalny i podmiot prawa międzynarodowego musi brać czynny udział w wydarzeniach międzynarodowych. Jest

²³ Więcej na temat kryteriów z Maastricht (zbieżności) w rozdziale *Euro – wspólna waluta*.

istotnym ogniwem gospodarki światowej i musi realizować swoje zobowiązania na arenie międzynarodowej.

Zasada subsydiarności (pomocniczości). Jest to podstawowa zasada, która przyświeca podziałowi kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi. Zasada subsydiarności pozwala na realizację interesów narodowych poprzez działania wspólnotowe. Mówi ona, że „decyzje podejmowane będą jak najbliżej obywateli”. Innymi słowy, Unia Europejska ma wyłączne prawo decydowania w ściśle określonych dziedzinach, jak:

- a) unia celna,
- b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- c) polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro,
- d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa,
- e) wspólna polityka handlowa.

UE ma również wyłączne prawo zawierania umów międzynarodowych (art. 3 TFUE). W pozostałych dziedzinach Unia Europejska ma wzmacniać, uzupełniać i wspierać działania państw członkowskich, a nie je zastępować.

Oprócz fundamentalnych zasad integracji europejskiej o tożsamości obywateli decydują również wspólne symbole. Na stronach oficjalnych www.ec.europa.eu znajdują się 4 symbole Unii Europejskiej:

1. Flaga Unii Europejskiej z 12 złotymi gwiazdkami na niebieskim tle, która została przejęta od Rady Europy jako symbol Wspólnot w 1986 r.
2. Hymn, również przejęty od Rady Europy, który jest muzyczną aranżacją *Ody do radości*.
3. Dzień Europy przypadający na 9 maja – dzień podpisania Deklaracji Schumana.
4. Motto: „Zjednoczona w różnorodności”, które znajduje się w użyciu od 2000 r. podkreśla bogactwo kultur i tradycji i wyraża dążenie do zapewnienia pokoju oraz dobrobytu.

Deklaracja nr 52 do aktu końcowego konferencji przed podpisaniem traktatu z Lizbony wskazuje, że 16 państw (bez Polski) wskazało, że będzie traktowało: flagę UE, hymn, Dzień Europy, motto oraz wspólną walutę euro jako symbole wyrażające poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią.

Dzisiejsza Unia Europejska to międzynarodowa organizacja, która boryka się z wieloma wyzwaniami, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W wymiarze wewnętrznym jako główne wyzwania można wskazać przyszość i efektywność funkcjonowania strefy euro, wprowadzenie mechanizmów

zarządzania gospodarczego czy sprawność podejmowania decyzji. W zakresie kwestii zewnętrznych to głównym wyzwaniem jest kształtowanie pozycji Unii Europejskiej jako partnera globalnego. Unia Europejska musi dążyć do maksymalnie spójnego stanowiska wobec spraw międzynarodowych. Wydaje się, że wraz z pogłębianiem integracji w UE coraz bliższe będą rozwiązania federalne. Najważniejszym problemem jest taka modyfikacja funkcjonowania UE, aby powstawały mechanizmy i narzędzia federalne. Unia powinna iść w stronę uzupełnienia kompetencji Europejskiego Banku Centralnego, unii bankowej i tym samym doprowadzić do dalszej integracji w zakresie unii fiskalnej, politycznej i społecznej.

Literatura

- Baldwin R.E., Martin P., *Two waves of globalization: superficial similarities, fundamentals differences*, NBER Working Paper no. 6904, 1999
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, PWE, Warszawa 2012
- Barcz J., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008
- Borowiec J., *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011
- Cini M., *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004
- Grabska W., *Koncepcja i praktyka w EWG*, Warszawa 1988.
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2006
- Latoszek E., Proczek M., *Polityka rozwojowa. Rola organizacji międzynarodowych w zwalczaniu ubóstwa na świecie*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013
- Mach Z., *Tożsamość europejska – dzieło ewolucji czy konstrukt polityczny?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/090629_tozsamosc_europejska_pl.htm (dostęp 07.01.2014 r.)
- Makać A., *Międzynarodowa integracja gospodarcza– podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001
- Marszałek A., *Europejska idea integracji międzynarodowej w perspektywie historycznej*, Wyd. Mado, Toruń 2008
- Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995
- Rotuska P., *Polak czy Europejczyk? Polska tożsamość narodowa a tożsamość europejska w dobie jednoczącej się Europy. Próba analizy zależności* http://www.uniaeuropejska.org/images/pdf/polak_czy_europejczyk.pdf

Röpke W., *International Order and Economic Integration*, Sekretariat, Dordrecht 1959

Tinbergen J., *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam Brussels 1954

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej

Unia Europejska, red. E. Synowiec, E. Kawecka-Wyrzykowska, t. 1, Instytut Konjunktur,
Cen i Handlu, Warszawa 2004

World Bank Policy Research Report, Globalization, growth, and poverty, 2002

Strony internetowe:

www.ec.europa.eu

www.uniaeuropa.org

Słowniczek

Efekt *spill-over*, inaczej **efekt rozlewania się**. Wraz rozwojem integracji europejskiej państwa członkowskie w ramach ugrupowań określały coraz więcej zadań do realizacji określonych celów. Widząc sukces osiągnięty w jednej z polityk wspólnotowych, postanawiają podjąć wspólne działania w innych sferach. Dzięki sprawnej kooperacji **integracja europejska** „rozlewa się” na inne dziedziny. Efekt *spill-over* można porównać do efektu kuli śnieżnej, w którym stopniowo procesy nabierają coraz większego tempa.

Euratom – Europejska Wspólnota Energii Atomowej EWEA, powstała w 1958 r.

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza, powstała w 1958 r.

Euroskleroza – etap w ewolucji integracji europejskiej przypadający na lata 70. XX w., kiedy państwa członkowskie ograniczały postęp w pogłębianiu integracji europejskiej w wyniku kryzysu gospodarczego.

EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali powstała w 1952 r. jako pierwsza spośród Wspólnot

Metoda sektorowa – metoda integracji propagowana przez Jeana Monneta opierająca się na integracji gospodarczej w wybranych sektorach i przenoszeniu integracji na inne płaszczyzny dopiero w kolejnych etapach. Zwana również metodą Monneta.

Pogłębianie integracji – przyjmowanie przez państwa członkowskie coraz bardziej zaawansowanych zobowiązań.

Poszerzanie integracji – w wymiarze podmiotowym dotyczy członkostwa i oznacza powiększanie ugrupowania o kolejne państwa członkowskie. W wymiarze przedmiotowym oznacza współpracę państw członkowskich w nowych obszarach gospodarczych, społecznych i politycznych, czyli przechodzenie na wyższe stadia integracji.

Unia celna – etap integracji gospodarczej polegający na usunięciu barier celnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz realizację wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich w postaci wspólnej taryfy celnej.

Unia gospodarczo-walutowa – etap integracji gospodarczej polegający na koordynacji polityki gospodarczej, realizacji wspólnej polityki pieniężnej (monetarnej) oraz utworzeniu wspólnego banku centralnego.

Wspólny rynek – etap integracji gospodarczej opierający się na realizacji 4 swobód: swobody przepływu towarów, usług, osób oraz kapitału.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Ćwiczenia grupowe: „Fundamentalne zasady integracji europejskiej”

1. Proszę podzielić klasę na 10 par lub małych grup (w zależności od liczebności klasy).

Uczniowie po przedstawieniu przez nauczyciela wiedzy bazowej spróbują w oparciu o Traktat o Unii Europejskiej wyjaśnić każdą z 10 fundamentalnych zasad integracji europejskiej (1 zespół – 1 zasada). Ćwiczenie to rozwija umiejętność czytania tekstów źródłowych, wspiera również zdolność do posługiwania się słownictwem przypisanym do dziedziny integracji europejskiej. Uczniowie przez pracę w grupach rozwijają zdolność używania odpowiednich argumentów, posługując się przykładami.

Ważne, aby uczniowie posiadali tekst Traktatu o Unii Europejskiej. Dobrym rozwiązaniem jest organizacja takich zajęć w sali komputerowej, aby samodzielnie mogli odnaleźć ten tekst.

2. Ćwiczenie grupowe „Kamienie milowe procesu integracji europejskiej”

W grupach 5- lub 6-osobowych proszę o przedstawienie graficzne najważniejszych etapów integracji europejskiej. Celem tego ćwiczenia jest utrwalenie najważniejszych faz tworzenia się Wspólnot oraz ich ewolucji. W tym ćwiczeniu uczniowie mają większą swobodę interpretowania zdarzeń. Poza tym ich własna prezentacja graficzna pobudza ich kreatywność. Jednocześnie zadaniem nauczyciela jest wskazanie momentów przełomowych.

3. Ćwiczenia grupowe: terminy i pojęcia.

W tym ćwiczeniu klasę należy podzielić na 6-osobowe stoliki. Każdy ze stolików otrzymuje 15 pojęć lub haseł, które króciutko w 2–3 zdaniach powinien wyjaśnić. Nauczyciel, poza przygotowaniem haseł, pozostaje w trakcie ćwiczenia bierny, pozwalając uczniom na swobodę w wyrażaniu swoimi słowami zdobytej wiedzy.

4. Ćwiczenia grupowe: dyskusja „Główne koncepcje integracyjne po II wojnie światowej”.

Uczniowie zostają podzieleni na 3 grupy. Każda z grup przygotowuje argumenty za jedną z głównych koncepcji towarzyszących integracji europejskiej: federacji, konfederacji, funkcjonalizmowi. Etap przygotowania może odbywać się w domu. Uczniowie samodzielnie w poszukują informacji nt. 3 głównych koncepcji.

Lekcja zostanie podzielona na 3 części. W pierwszej części każda z grup przedstawia własne stanowisko wskazując argumenty za zastosowaniem ich podejścia. W drugiej części, każda z grup podejmuje się wskazania słabych stron „przeciwników”. Zaś w trzeciej części, nauczyciel dokonuje podsumowania trafności wyborów argumentów, znajomości tematyki, spójności wypowiedzi każdej z grup.

5. Pytania i ćwiczenia sprawdzające:

- a) Wyjaśnij na czym polegało zjawisko eurosklerozy w EWG?
- b) Dlaczego państwom założycielskim w pierwszym etapie zależało w szczególności na integracji ekonomicznej?
- c) Porównaj dzisiejszą Unię Europejską z Unią Europejską z 1993 r.
- d) Pytanie do dyskusji: Czy Twoim zdaniem Polska zyskała czy straciła na członkostwie w Unii Europejskiej? Dokonaj analizy korzyści i strat.

Maciej Krzemiński

Ośrodek Badań Integracji Europejskiej

Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

RYNEK WEWNĘTRZNY UNII EUROPEJSKIEJ

Cel zajęć

W roku 2012 minęło dwadzieścia lat funkcjonowania jednolitego rynku Unii Europejskiej. Obecnie jest on dla nas wszystkich codziennością i oczywistością, której istnienia często nie zauważamy. Na rynku tym zapewniona została swoboda przepływu towarów, usług, ludzi (osób) i pieniędzy (kapitału i płatności). W tych dziedzinach całe terytorium Unii Europejskiej upodobiło się do gospodarki wewnątrz jednego kraju, gdzie nie ma ograniczeń w handlu, zatrudnianiu oraz inwestycjach pomiędzy miastami, regionami czy województwami.

Celem zajęć jest przedstawienie historii tworzenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej oraz efektów jego powstania – czterech wolności. Podczas zajęć główny nacisk zostanie położony na aspekty praktyczne i konsekwencje przyjętych regulacji prawnych dla życia codziennego obywateli UE oraz funkcjonowania rynków.

Zajęcia będą prowadzone w formie wykładu oraz będą wykorzystywać aktywizację uczniów. Wykorzystanie ćwiczeń tego typu przyczyni się do lepszego zrozumienia procesów integracyjnych w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem korzyści płynących z funkcjonowania zliberalizowanych rynków pracy, towarów, usług i kapitału. Uczniowie nabędą umiejętność rozpoznawania przyczyn i skutków oraz powiązań pomiędzy regulacjami prawnymi a sposobem funkcjonowania społeczeństw i gospodarek państw członkowskich UE.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Wprowadzenie

To dzięki rynkowi wewnętrznemu na półkach sklepowych mamy tak szeroką gamę produktów, w różnych cenach i o różnej jakości, co pozwala konsumentowi na wybór najbardziej odpowiedniej dla niego opcji. Podobna sytuacja ma miejsce na rynku usług. Możliwość poszukiwania pracy we wszystkich państwach UE to także efekt rynku wewnętrznego. Swoboda przepływu osób to także m.in.: możliwość zamieszkania, uczenia się czy przechodzenia na emeryturę w innych krajach UE. Dzięki swobodzie przepływu kapitału w Polsce powstało wiele przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym, a każdy z nas może lokować swoje pieniądze np. w bankach czy na giełdach w państwach członkowskich Unii. Choćby z powyższych pobieżnych informacji można wywnioskować, że to właśnie rynek wewnętrzny jest tym, co większość z nas zauważa jako największe korzyści wynikające z procesów integracyjnych.

Efekty utworzenia rynku wewnętrznego są bardzo wymierne i odczuwalne dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Komisja Europejska szacuje, że w latach 1992–2008 w następstwie powstania rynku wewnętrznego utworzono 2 770 000 nowych miejsc pracy. W tym samym okresie rynek ten umożliwił osiągnięcie średniego tempa wzrostu gospodarczego na poziomie 2,1% rocznie. Znacząco zwiększyła się konkurencja pomiędzy przedsiębiorstwami, co zaowocowało poszerzeniem gamy dostępnych towarów i usług oraz obniżką ich cen. Każdy z nas zauważa, że liczne dobra, które stosunkowo niedawno uważane były za luksusowe, stały się szeroko dostępne – np. zasadniczo spadły ceny biletów lotniczych czy usług telekomunikacyjnych (telefonii komórkowej, Internetu). To w dużej mierze jest zasługą zwiększonej konkurencji panującej na rynku wewnętrznym i możliwościom inwestowania w innych krajach, poprzez swobodę przepływu kapitału.

Projekt ten jest jednym z najważniejszych i największych sukcesów Unii Europejskiej. Działanie rynku wewnętrznego jest podstawą jej funkcjonowania, a cztery swobody (zwane też wolnościami) przekładają się bezpośrednio na wzrost dobrobytu w państwach członkowskich i całej organizacji. Dzieje się tak, gdyż jeden, spójny i wewnętrznie otwarty obszar gospodarczy, wraz z otwarciem granic, jest motorem napędzającym wzrost gospodarczy w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

2. Podstawy teoretyczne¹

W literaturze przedmiotu najczęściej przywoływanym autorem opisującym, jak integrują się gospodarki, jest węgierski ekonomista Bella Balassa. Zaproponowany przez niego podział na kolejne etapy integracji jest bardzo przejrzysty i logiczny, przez co znajduje praktyczne zastosowanie przy analizie procesów integracyjnych w Europie. Wchodząc w szczegóły procesów integracyjnych w Europie pamiętać należy, że propozycja Balassy jest modelem i jak każdy model stanowi uproszczenie rzeczywistości. Stąd przy próbach „nałożenia” historii integracji w Unii Europejskiej na podział Balassy, należy pamiętać, że w pewnych aspektach etapy integracji nie tylko następują po sobie, ale też występują równolegle, nakładając się na siebie. Rzeczywista siatka wzajemnych powiązań pomiędzy procesami integracyjnymi jest zbyt skomplikowana i pełna wzajemnych interakcji, by możliwe było opisanie jej przy pomocy prostego i zrozumiałego modelu.

Tabela 1. Etapy integracji według Balassy

Etap	Działania
Strefa wolnego handlu	Liberalizacja w handlu towarami pomiędzy krajami partnerskimi poprzez zniesienie cel [*] i ograniczeń ilościowych ^{**} . W stosunku do państw trzecich (niebiorących udziału w strefie wolnego handlu) każdy kraj stosuje własną, niezależną politykę handlową (np. stawki celne).
Unia celna	Strefa wolnego handlu + dodatkowo: wspólna polityka handlowa (np. jednolite stawki celne) wobec państw trzecich – spoza unii celnej. Liberalizacja dotyczy jedynie handlu towarami.
Wspólny rynek	Unia celna + dodatkowo: zniesienie ograniczeń w przepływie kapitału, pracowników czy usług.
Unia gospodarcza	Wspólny rynek + dodatkowo: harmonizacja polityk gospodarczych (innych niż polityka handlowa, która jest wspólna już od etapu unii celnej, np. polityka konkurencji, społeczna) pomiędzy państwami członkowskimi.
Unia gospodarcza i walutowa	Unia gospodarcza + dodatkowo: integracja walutowa.
Pełna integracja	Utworzenie nowego państwa (np. w formie federalnej).

^{*}Cło – opłata pobierana przez państwo przy przemieszczaniu towarów przez granicę celną.

^{**}Ograniczenie ilościowe – limitowanie przez państwo ilości lub wartości określonych dóbr, które mogą być importowane w określonym czasie.

^{***}Realizacja tego etapu w Europie jest głównym tematem niniejszego rozdziału.

Źródło: Opracowanie własne.

¹ Porównaj B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Urwin LTD, London 1961.

Balassa podkreśla, że prezentowany przez niego podział należy interpretować przynajmniej dwojako – jako stan (opis jak jest) oraz jako proces (co się dzieje, do czego dążymy). W jego ocenie integracja rozumiana jako proces jest zjawiskiem ciągłym, polegającym na likwidacji barier, co ma doprowadzić do niezakłóconego funkcjonowania mechanizmu rynkowego, a procesy integracyjne następują stopniowo i z różnym natężeniem.

3. Podstawy prawne i historia

Utworzenie rynku wewnętrznego jest jednym z najważniejszych celów Unii Europejskiej, która ma działać „na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony rozwój gospodarczy, oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego” – artykuł 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Rynek wewnętrzny UE zdefiniowany został w artykule 26 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej –TFUE (dawny art. 14 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE). Określono tam, że jest to: „[...] **obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału**, zgodnie z postanowieniami Traktatów”.

Nim pojawił się zapis w cytowanym powyżej traktacie z Lizbony, miało miejsce wiele wydarzeń, które prowadziły do wspólnego rynku w obecnym kształcie. W roku 1957 sześć państw (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Włochy) podpisało traktaty rzymskie. Na mocy jednego z nich powstała Europejska Wspólnota Gospodarcza. Jej podstawą miała być unia celna. Udało się ją utworzyć dziesięć lat po wejściu w życie traktatu – w roku 1968. Zniesiono wówczas cła i ograniczenia ilościowe w handlu wewnętrznym i ustalono wspólną zewnętrzną taryfę celną. Nadal pozostały jednak tzw. bariery pozataryfowe² (np. narodowe wymogi techniczne), które utrudniały handel wewnątrz Wspólnoty.

Lata 70. zyskały sobie miano okresu „eurosklerozy”. Kraje członkowskie zajęte swoimi wewnętrznymi problemami nie zajmowały się w tym czasie procesami integracyjnymi. Dominowały indywidualne interesy narodowe. Dopiero w roku 1985 Europa obudziła się z letargu. W marcu, podczas szczytu Rady Unii Europejskiej, który miał miejsce w Brukseli, zobowiązano Komisję Europejską do opracowania kalendarium działań na drodze do utworzenia rynku wewnętrznego, przy czym wskazano rok 1992 jako ostateczny termin jego utworzenia. W czerwcu 1985 r., podczas szczytu w Mediolanie przyjęto do realizacji opubli-

² Patrz szerzej pkt 4. *Bariery rynku wewnętrznego*.

kowany przez Komisję Europejską dokument zwany białą księgą ds. realizacji rynku wewnętrznego³. Księga ta powstała pod kierownictwem brytyjskiego polityka, komisarza do spraw rynku wewnętrznego, Francisa Cockfielda⁴. Postawiono tam cel – utworzenie rynku wewnętrznego przez zniesienie istniejących barier. Zaproponowano przyjęcie 282 aktów prawnych (głównie w formie dyrektyw), które miały umożliwić stworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, czyli rynku wewnętrznego.

4. Bariery rynku wewnętrznego

W „Białej Księdze” wskazano na przeszkody, które utrudniały a nawet uniemożliwiały utworzenie wspólnego rynku. Zidentyfikowane bariery przypisano do trzech grup:

- bariery fizyczne,
- bariery techniczne,
- bariery fiskalne.

Do pierwszej z grup – **barier fizycznych** – zaliczono wszelkie utrudnienia powodujące fizyczne opóźnienia w przepływie towarów czy osób. Najważniejsze z nich to procedury graniczne. Powodowały one wydłużenie czasu przejazdu/przewozu towarów, zmuszały do zdobywania dokumentów itp. – a to wszystko przekładało się na wzrost cen. Towary, które przewożone były przez kilka kolejnych granic pomiędzy państwami członkowskimi każdorazowo były kontrolowane. Każdy kraj miał przy tym swoje własne procedury, formularze i dokumenty. Rozwiązaniem tych przeszkód było wprowadzenie tzw. jednolitego dokumentu administracyjnego (*Single Administrative Document* – SAD). Jak obliczono, zastąpił on przeszło 70 różnych formularzy, obowiązujących i wymaganych w państwach członkowskich. Kolejnym ułatwieniem było ustalenie procedur kontroli (np. weterynaryjnych czy sanitarnych) towarów w miejscu przeznaczenia lub pochodzenia, a nie na granicy. Zniesiono także np. kontyngenty w transporcie drogowym, zliberalizowano przepisy dotyczące lotniczego transportu towarowego.

W zakresie przepływu osób likwidacja barier fizycznych oznaczała zniesienie wymogów wizowych, obowiązku posiadania paszportu przy przekraczaniu granicy czy kontroli granicznej w ogóle. Ostatni z problemów został zlikwidowany w ramach tzw. strefy Schengen.

³ COM(85) 310 final, Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council, Milan, 28–29 June 1985.

⁴ Stąd czasami spotykana nazwa „biała księga Cockfielda”.

Kolejna grupa zidentyfikowanych barier – **bariery techniczne** – to obowiązujące w państwach członkowskich odmienne standardy, normy i wymogi techniczne, dotyczące między innymi bezpieczeństwa, składu, oznakowania, opakowania, zabezpieczenia towarów. W grupie tej znalazły się także bariery wynikające z odmiennych systemów zamówień publicznych, techniczne bariery w przepływie kapitału, zakładaniu przedsiębiorstw itp. Bariery techniczne znoszono głównie poprzez harmonizację (ujednolicanie) standardów technicznych oraz poprzez wzajemne uznawanie standardów obowiązujących w różnych krajach.

Wzajemne uznawanie narodowych norm i standardów sprowadza się do zasady, że wszystko, co zostało wyprodukowane w jednym państwie członkowskim zgodnie z obowiązującymi w nim przepisami, musi być dopuszczone do obrotu w pozostałych państwach członkowskich. Harmonizacji przepisów dotyczących standardów i wymogów technicznych dokonano na dwa sposoby – w ramach tzw. starego i nowego podejścia. **Stare podejście** polega na bardzo dokładnym i szczegółowym opisywaniu w dyrektywach wymagań dotyczących poszczególnych wyrobów oraz sposobu sprawdzania ich zgodności z normą. Jest to teoretycznie bardzo skuteczna metoda harmonizacji, dająca producentom instrukcję, co i jak należy robić, żeby efekt finalny spełniał wymogi. Dyrektywy tego typu są stosowane między innymi w sektorze farmaceutycznym, motoryzacyjnym, wyrobów aerozolowych. W praktyce okazało się, że ze względu na mnogość produktów bardzo utrudnione byłoby stosowanie tej metody do nich wszystkich. Ponadto każde odkrycie nowego materiału czy technologii wymagało zmian w dyrektywie, bez których zastosowanie nowości w procesie technologicznym nie było możliwe.

Te ograniczenia przyczyniły się do powstania tzw. **nowego podejścia**. Tego typu dyrektywy nie zawierają postanowień szczegółowych, a jedynie ogólne wymogi dotyczące możliwie szerokiej gamy produktów i przypadków. Mają one eliminować ryzyko użytkowania produktu dla życia i zdrowia ludzi i zwierząt, mienia i środowiska naturalnego, czy ochrony konsumenta. Część z nich zawiera też inne elementy (np. popularne ostatnio wymogi dotyczące zużycia energii). Dyrektywy tego typu odnoszą się do grup wyrobów i określają tzw. zasadnicze wymagania w sposób ogólny a harmonizacja ograniczona jest do wymagań zasadniczych. Warto podkreślić, że odpowiedzialność za **zidentyfikowanie i spełnienie wymagań** dotyczących projektowania i wytwarzania wyrobu spada na wytwórcę lub importera.

Często elementem dyrektyw nowego podejścia jest **oznakowanie CE**. Wskazuje ono, że dany produkt został zbadany przed wprowadzeniem do obrotu i że spełnia wymagania wszystkich mających zastosowanie dyrektyw UE. Dotyczy to

towarów zarówno produkowanych, jak i importowanych na teren Europejskiego Obszaru Gospodarczego – EOG⁵. Co ciekawe, w większości przypadków do umieszczenia tego oznaczenia na produkcie nie jest wymagana opinia niezależnej instytucji. Konieczne jest natomiast oświadczenie producenta (importera) o bezpieczeństwie produktu i jego zgodności z dyrektywami. Na podstawie tego oświadczenia możliwe jest umieszczenie oznaczenia CE na produkcie. Przed ewentualnymi nadużyciami chronią bardzo wysokie kary finansowe, ze niezgodne z prawdą oświadczenie i nieprawomocne wykorzystanie znaku.

Przykład

Pomimo licznych regulacji w tym zakresie, pewne ograniczenia natury technicznej mogą być zauważone do dziś. Np. w samej UE obowiązuje obecnie 10 różnych standardów wtyczek do gniazdek elektrycznych. Najczęściej postrzegamy to jako drobną niedogodność podczas podróży (konieczność zakupu „adaptera/przejsiówki”), ale dla producentów czy importerów jest to bardzo wymierna bariera w handlu. Konieczna jest modyfikacja produktu, dostosowująca go do specyfiki rynku lokalnego, a to generuje dodatkowe koszty. Podobnie jest z samochodami z kierownicą po prawej stronie. Takie, pochodzące z Wysp Brytyjskich pojazdy (towary) napotykają w Polsce na duże problemy z rejestracją, a to oczywiście też wpływa na handel nimi.

Trzecia grupa barier to **bariery fiskalne**. W państwach członkowskich obowiązywały odmienne narodowe systemy podatków pośrednich (VAT i akcyzy). Tutaj pełne ujednolicenie okazało się niemożliwe, ze względu na ogromne różnice i silne interesy narodowe poszczególnych państw. W związku z tym postanowiono, że w chwili realizacji rynku wewnętrznego zharmonizowany zostanie podatek VAT, przez wprowadzenie minimalnych stawek podatku (podstawowa – min. 15%, zredukowana – min. 5% oraz stawka 0% na pewne grupy produktowe). Harmonizacja podatku akcyzowego dotyczy ustalenia minimalnych stawek dla trzech grup produktowych – olejów mineralnych, wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych. Akcyza na pozostałe towary pozostała w gestii państw członkowskich. Podatki bezpośrednie (dochodowy od osób prawnych i fizycznych – CIT i PIT) także nie są harmonizowane.

⁵ Państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia i Lichtenstein.

Przykład

Państwa członkowskie czasami nadal starają się stosować bariery fiskalne w handlu wewnątrz UE. Przykładem może być tu Polska, która od dnia 01.05.2004 r. nielegalnie nakładała akcyzę na używane samochody sprowadzane do naszego kraju z innych państw członkowskich. W dniu 18.01.2006 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że podatek akcyzowy nakładany na kupowane w Unii używane auta nie może być wyższy niż ten, który pobierany jest od aut nowych (wtedy było to 3,1% wartości samochodu o pojemności silnika mniejszej niż 2 litry i 13,6%, przy pojemności większej). Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zakwestionował samego faktu pobierania podatku akcyzowego, ale przypomniał, że nie można kazać płacić więcej za towar sprowadzony z innego kraju Unii, gdyż sprzeczne jest to z zasadami Rynku Wewnętrznego. Stosowana wtedy stawka podatku akcyzowego na samochody używane, była większa niż na nowe, co było niezgodne z art. 90 TWE „Żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty”.

W białej księdze wskazano konkretny plan działań i harmonogram prac zmierzających do utworzenia rynku wewnętrznego. Zapisano w niej ocenę efektów jego realizacji, wskazując na korzyści w zakresie:

- oszczędności ze zniesienia barier handlowych,
- oszczędności wynikających z pełnej liberalizacji rynku finansowego,
- nasilenia się konkurencji,
- efektów skali produkcji,
- zniesienia ograniczeń w dostępie do rynku zamówień publicznych.

Biała księga stała się bazą dla prac konferencji międzyrządowej, których efektem była kolejna umowa międzynarodowa – Jednolity akt europejski – JAE. Ten traktat, podpisany 17 lutego 1986 r. podczas szczytu w Luksemburgu, był podstawą do utworzenia jednolitego rynku. Stosowne zapisy, dotyczące zmian w treści traktatu EWG, zapisano w art. 13 JAE: „Do Traktatu EWG dodaje się następujące postanowienia: »Artykuł 8a. Wspólnota podejmuje odpowiednie środki w celu stopniowego ustanowienia rynku wewnętrznego do 31 grudnia

1992 roku⁶, [...] Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu⁷. Ten cel, wraz z innymi postanowieniami JAE⁷, umożliwił w latach 1986–1992 przyjęcie aktów prawnych niezbędnych do jego realizacji.

Dążenia te zrealizowano, wdrażając w wyznaczonym terminie 282 akty prawne. Zlikwidowano zidentyfikowane bariery związane z przepływem towarów, kapitału, usług, i tym samym wspólny rynek stał się rzeczywistością w dniu 01 stycznia 1993 r.

Obecnie funkcjonowanie rynku wewnętrznego bazuje na zapisach TFUE (zob. tab. 2.).

Tabela 2. Kompetencje UE w zakresie czterech swobód na podstawie TFUE.

Swoboda	Zakres przedmiotowy uprawnień instytucji Unii	Art. TFUE
Przepływu towarów	Określenie cel wspólnej taryfy celnej	31
	Wzmocniona współpraca celna między państwami członkowskimi i między nimi a Komisją	33
Przepływu pracowników	Wprowadzenie w życie swobodnego przepływu pracowników	46
	Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego	48
Przepływu usług	Urzeczywistnienie swobody przedsiębiorczości	50
	Wyłączenie niektórych rodzajów działalności związanych z wykonywaniem władzy publicznej ze stosowania traktatów	51
	Koordinacja przepisów dotyczących szczególnego traktowania cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego	52
	Wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych	53
	Rozszerzenie korzyści ze swobodnego świadczenia usług na obywateli państwa trzeciego świadczących usługi i mających swe przedsiębiorstwo wewnątrz Unii	56
	Zapewnienie liberalizacji określonej usługi	59
Przepływu kapitału i płatności	Ograniczenia dotyczące przepływu inwestycji bezpośrednich do lub z państw trzecich, związane z przedsiębiorczością, świadczeniem usług finansowych lub dopuszczeniem papierów wartościowych na rynki kapitałowe	64
	Stwierdzenie zgodności z traktatami ograniczających środków podatkowych przez państwo członkowskie	65
	Podjęcie środków ochronnych, gdy przepływ kapitału do lub z państw trzecich powoduje lub może powodować poważne trudności w funkcjonowaniu UGiW	66

Źródło: J. Borowiec, *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 208.

⁶ Stąd dla tego programu zamiennie stosowane są nazwy „program rynku wewnętrznego” (PRW) i program 1992.

⁷ M.in. dotyczącymi podejmowania decyzji przez Radę UE.

5. Swoboda przepływu towarów

Liberalizacja przepływu towarów jest podstawą integracji gospodarczej. Swoboda przepływu towarów w Unii Europejskiej dotyczy produktów wytworzonych na terytorium państw członkowskich oraz w państwach trzecich, ale znajdujących się w wolnym obiegu w państwach członkowskich UE.

Fundamentem funkcjonowania tej swobody jest ustanowiona w dniu 1 lipca 1968 r. **unia celna**. W praktyce udało się ją w pełni zrealizować wraz z rozpoczęciem działania rynku wewnętrznego – w dniu 1 stycznia 1993 r. Umocowaniem prawnym dla jej funkcjonowania jest art. 28 ust. 1 TFUE: „Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi”. Unia celna oznacza zniesienie wszelkich barier we wzajemnej wymianie handlowej (ceł, ograniczeń ilościowych i środków równoważnych) oraz utworzenie wspólnych reguł dotyczących handlu z krajami trzecimi. W szczególności mowa tu o utworzeniu wspólnej zewnętrznej taryfy celnej i realizowaniu jednej polityki handlowej⁸.

Postanowienia te dotyczą handlu towarami. Regulacjami objęte są towary, które (art. 28 i 29 TFUE): „stosują się do produktów pochodzących z Państw Członkowskich oraz do produktów pochodzących z państw trzecich, jeżeli znajdują się one w swobodnym obrocie w Państwach Członkowskich. [...] Produkty pochodzące z państw trzecich są uważane za będące w swobodnym obrocie w jednym z Państw Członkowskich, jeżeli dopełniono wobec nich formalności przywozowych oraz pobrano wszystkie wymagane cła i opłaty o skutku równoważnym [...]”.

Po utworzeniu unii celnej koncentrowano działania na dalszej liberalizacji i likwidacji pozostałych barier, gdyż w praktyce samo zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych nie wyeliminowało wszystkich przeszkód w przepływie towarów. Po 1 lipca 1968 r. kraje nadal stosowały środki o działaniu równoważnym. Definiuje się je jako opłaty (niezależnie od nazwy i sposobu pobierania) nakładane jednostronnie przez państwa w związku z przekroczeniem granicy na podstawie przepisów innych niż taryfa celna, które nałożone na towar pochodzący z innego państwa członkowskiego wpływają na jego cenę i w ten sposób, analogiczny do cła, wpływają na swobodę przepływu towarów⁹.

⁸ Polityka handlowa rozumiana jest jako wszystkie działania podejmowane przez władze, które mają na celu wywarcie wpływu na rozmiar, kierunki i przedmioty wymiany handlowej.

⁹ Sprawy: 2/62 i 3/62 z dnia 14 grudnia 1962 r.; połączone 2 i 3/69 z dnia 1 lipca 1969; 29/72 z dnia 14 grudnia 1979 r.; 232/78 z dnia 25 września 1979 r.

Przeszkodą były także niezharmonizowane narodowe systemy prawne, w szczególności podatkowe. Wiązało się to w szczególności z protekcjonizmem, będącym następstwem dyskryminacyjnego opodatkowania.

Poza protekcją polegającą na zmianie ceny towaru (cła i równoważne, podatki) podstawowym instrumentem polityki handlowej są ograniczenia ilościowe. Także ich stosowanie przy wywozie i wwozie towarów (oraz ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych) jest zakazane w wymianie handlowej między państwami członkowskimi (art. 34 i 35 TFUE). Tradycyjne ograniczenie ilościowe to tzw. kontyngent, czyli narzędzie ograniczające wartość, ilość, wagę lub czas dostawy jakiegoś towaru. Jak wspomniano, zakazane są także inne instrumenty działające jak ograniczenie ilościowe, ale nim nie będące. Kluczowe w tym zakresie jest orzeczenie ETS w tzw. **sprawie Dassonville**¹⁰, będące jednym z dwóch orzeczeń, które stały się kanonem dla funkcjonowania swobody przepływu towarów.

Przykład

W sprawie tej bracia Benoit i Gustave Dassonville – przedsiębiorcy z Belgii, zajmujący się hurtowym handlem alkoholem, zakupili we Francji whisky wyprodukowaną w Wielkiej Brytanii i sprowadzili ją do Belgii. W tym czasie belgijskie przepisy dotyczące handlu alkoholem wymagały posiadania certyfikatu autentyczności, wystawionego przez producenta towaru. Bracia Dassonville towaru nie kupowali bezpośrednio od producenta, lecz od pośrednika w innym kraju, w związku z czym nie posiadali wymaganego dokumentu. W związku z powyższym wystawili go samodzielnie, co skutkowało oskarżeniem ich o fałszerstwo. Oskarżeni bronili się argumentując, że wymaganie certyfikatu autentyczności jest środkiem podobnym do ograniczeń ilościowych i narusza postanowienia traktatowe (dzisiejszy art. 34 TFUE). ETS w wyroku stanął po stronie oskarżonych i uznał, że „wszelkie przepisy państw członkowskich, dotyczące obrotu handlowego, mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić wewnątrzwspólnotową wymianę handlową, uznać należy za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych” W uzasadnieniu stwierdzono, że wymaganie dokumentu, którego zdobycie jest trudniejsze dla importerów kupujących w państwie innym niż producenta, niż dla importerów kupujących bezpośrednio w państwie producenta jest środkiem równoważnym ograniczeniu ilościowemu.

¹⁰ Sprawa 8/74.

Wyrok ten stał się podstawą do innych rozstrzygnięć ETS, w których przepisy krajowe uznawane były za środek równoważny ograniczeniu ilościowemu. Były to np. regulacje dotyczące sposobu pakowania margaryny¹¹, czystości piwa¹², promowania produktów określonego pochodzenia¹³ czy ograniczenia wieku sprowadzanych autobusów¹⁴.

Drugie po sprawie Dassonville orzeczenie bardzo ważne dla realizacji swobody przepływu towarów zapadło w związku z tzw. **sprawą Cassis de Dijon**.

Przykład

W 1978 r. niemiecki urząd odmówił zgody na sprowadzenie do Niemiec francuskiego likieru Casis de Dijon, argumentując, że zawartość alkoholu w tym likierze (16-20%) nie spełnia niemieckiej normy ilości alkoholu w likierach (minimum 25%). ETS orzekł, takie postępowanie łamie postanowienia traktatowe (dzisiejszy art. 34 TFUE).

Na bazie tego orzeczenia powstała tzw. zasada wzajemnego uznawania standardów, także w sytuacji braku harmonizacji. Mówi ona, że jeśli w którymś z krajów członkowskich UE produkt zgodnie z prawem został wyprodukowany i/lub dopuszczony do obrotu, to **musi zostać dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim**. Zasada ta miała ogromne znaczenie praktyczne, ze względu na powolny przebieg harmonizacji przepisów państw członkowskich w tym zakresie.

Od **swobody przepływu towarów** przewidziane są pewne **wyjątki**. W szczególnych sytuacjach państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia w handlu pewnymi towarami. Umożliwia to art. 36 TFUE: „Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej”.

Powołując się na powyższe wyjątki, państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przepływu towarów. Relatywnie często stosowane jest ograniczenie

¹¹ Sprawa 261/81.

¹² Sprawa 178/84.

¹³ Sprawy 249/81 i 207/83.

¹⁴ Sprawa 50/83.

swobody przepływu towarów związane z ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin.

Przykład

Powołując się na wyjątek związany z ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin: w roku 1999 zakazano importu wołowiny z Wielkiej Brytanii do państw Unii Europejskiej, w związku z panującą „chorobą szalonych krów”; w roku 2011 część państw członkowskich ograniczyła import ogórków z Hiszpanii (powodem było podejrzenie, że to one są źródłem bakterii EHEC, która spowodowała śmiertelne zatrucia co najmniej 10 obywateli Niemiec).

W 1979 r. ochrona moralności publicznej była powodem dla zakazu sprowadzania do Wielkiej Brytanii materiałów pornograficznych, do czego przychylił się ETS w swoim orzeczeniu¹⁵.

Wyjątek dotyczący bezpieczeństwa publicznego pozwolił Irlandii w sposób legalny wymusić na importerach ropy pokrywania części zapotrzebowania na ropę w rafinerii krajowej¹⁶.

6. Swoboda przepływu osób

Najprawdopodobniej wśród rodzin, sąsiadów, znajomych i przyjaciół większości uczniów są osoby, które w ostatnich latach wyemigrowały z kraju. Nieustannie słyszymy, jak wielu Polaków pracuje na Wyspach Brytyjskich, w Irlandii czy Niemczech. Te subiektywne odczucia oraz doniesienia prasowe potwierdzają dane statystyczne. Według ostatniego spisu powszechnego¹⁷ w 2011 r., poza krajem przebywało dłużej niż 3 miesiące 2 017 500 osób posiadających stałe miejsce zamieszkania w Polsce. Z tej liczby ponad 81,5% w państwach członkowskich UE. Wielką Brytanię wybrało 612 000 osób, 435 000 – Niemcy, 129 000 – Irlandię. Spis powszechny prezentuje dane z ostatniego roku przed całkowitym otwarciem dla Polaków¹⁸ niemieckiego rynku pracy. Jak pokazały dane z roku 2012, do Niemiec wyjechało dodatkowo 178 000 Polaków. Wśród osób wyjeżdżających z Polski dominują osoby młode – niemal 19% emigrantów zalicza się do przedziału 25–29 lat, a 17% ma 30–34 lata.

¹⁵ Sprawa 34/79

¹⁶ Sprawa 72/83

¹⁷ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników. GUS, Warszawa 2012

¹⁸ <http://www.tagesschau.de/inland/migrationsbericht110.html> (16.01.2014)

Migracje mają oczywiście bardzo duże znaczenie dla gospodarek i społeczeństw. W ujęciu teoretycznym można rozważać zarówno pozytywne (korzyści), jak i negatywne (koszty) skutki migracji. Większość teoretyków wskazuje, że globalne korzyści są większe od ponoszonych kosztów, przy czym nie ma gwarancji sprawiedliwej dystrybucji tych efektów pomiędzy poszczególne kraje.

Najczęściej wskazywane korzyści dla kraju, który wysyła migrantów (jak np. Polska), to:

- spadek stopy bezrobocia i związanych z tym zjawiskiem wydatków budżetowych;
- transfery pieniężne (migranci przysyłają zarobione za granicą pieniądze do kraju pochodzenia);
- poprawa jakości kapitału ludzkiego (migranci za granicą uczą się, zdobywają wiedzę i praktykę, nawiązują kontakty i doświadczenia zawodowe);
- wzrost inwestycji (kiedyś powracający migranci powrócą z pieniędzmi, które będą inwestować w kraju pochodzenia);
- zmniejszeniem skali ubóstwa.

Najczęściej wymieniane **koszty** dla kraju wysyłającego migrantów to:

- odpływ kapitału ludzkiego (często mówi się o tzw. drenażu mózgów, czyli odpływie najlepiej wykształconych/najlepszych pracowników – migrują najlepsi);
- wzrost kosztów pracy (skoro jest mniejsze bezrobocie, mniej ludzi do pracy, tym, którzy pozostali, trzeba zapłacić więcej);
- koszt poniesiony na wykształcenie osób, które później wykorzystują swoją wiedzę w innych krajach, a nie w kraju, który zapłacił za kształcenie);
- koszty demograficzne (starzenia się społeczeństwa – najczęściej wyjeżdżają młodzi, spada też przyrost naturalny);
- zmniejszone wpływy do budżetu (z podatków bezpośrednich – dochodowych i pośrednich – związanych z konsumpcją);
- spadek PKB.

Większość cech wskazanych jako pozytywne dla kraju wysyłającego, jest jednocześnie kosztem dla kraju przyjmującego migrantów, i odwrotnie, np. starzenie się społeczeństwa wysyłającego migrantów oznacza napływ młodych do społeczeństwa przyjmującego, spadek dochodów podatkowych jednej gospodarki oznacza ich wzrost w tej drugiej, zmniejszenie PKB jednego kraju to wzrost w drugim itp.

Kosztów i korzyści nie można sprowadzić jedynie do wymiaru finansowego. To także bardzo często ogromne konsekwencje społeczne – rozdzielone rodziny, problemy z adaptacją w innej kulturze, innym społeczeństwie, napięcia na tle

rasowym lub etnicznym i wiele innych. przy czym powszechnie uważa się, że bilans nie jest zerowy, ale dodatni.

Niezależnie od oceny teoretycznej, swoboda przepływu osób, jest w odczuciu społecznym jedną z najważniejszych wolności w Unii Europejskiej. U jej podstaw leżą postanowienia zawarte w art. 20 TFUE, zakazujące jakiegokolwiek dyskryminacji, w tym między innymi ze względu na przynależność państwową. Ponadto artykuł ten daje wszystkim obywatelom państw członkowskich UE obywatelstwo Unii Europejskiej¹⁹. Podstawowym uprawnieniem każdego obywatela państwa członkowskiego UE jest **prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania** na terytorium państw członkowskich. Wiąże się to z podróżowaniem, osiedlaniem, podejmowaniem nauki i zatrudnienia. Z tak szerokiego zakresu tematycznego tej swobody wynika fakt, że wiąże się ona z wieloma innymi dziedzinami, między innymi z edukacją, nauką, zamieszkaniem, przedsiębiorczością, ochroną zdrowia, bezpieczeństwem, ubezpieczeniami społecznymi i prawami obywatelskimi, a przede wszystkim pracą²⁰. To postanowienie odnosi się także do przemieszczania się niezwiązanego z wykonywaniem pracy. Szczegółowo warunki dotyczące tych kwestii reguluje dyrektywa w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich²¹. Określono w niej, kto i na jakich zasadach ma prawo do wjazdu i wyjazdu na terytorium państw członkowskich, pobytu na okres do trzech miesięcy, pobytu na okres powyżej trzech miesięcy i pobytu stałego.

Największe znaczenie gospodarcze i społeczne ma jednak prawo do swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej. Zostało ono zapisane w art. 45 TFUE:

- „1. Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.
2. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.
3. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo:
 - a) ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy;

¹⁹ Por. rozdział Obywatel Unii Europejskiej.

²⁰ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 94.

²¹ Dyrektywa 2004/38/WE, Dz.U. L 158 z dnia 30.04.2004.

- b) swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium Państw Członkowskich;
 - c) przebywania w jednym z Państw Członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego Państwa;
 - d) pozostawania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach.
4. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej”.

Swoboda przepływu pracowników interpretowana szerzej, z uwzględnieniem orzecznictwa, rozumiana jest jako **prawo do pracy, pobytu²², korzystania i transferowania zabezpieczenia socjalnego** przez obywateli UE w dowolnym państwie UE, przy gwarancji praw przysługujących obywatelom tego państwa²³.

Pracownikiem jest osoba, która za wynagrodzeniem wykonuje rzeczywistą i efektywną pracę o wartości ekonomicznej na rzecz i pod kierownictwem innej osoby. Nie ma natomiast znaczenia formalny rodzaj umowy²⁴. Na tej podstawie za pracowników uważani są też m.in. zawodowi sportowcy, zatrudniani w klubach na podstawie specyficznych umów – kontraktów. Uprawnienia wynikające ze swobody przepływu pracowników przysługują także rodzinom pracowników oraz osobom poszukującym pracy.

Obywatele UE mają prawo do poszukiwania ofert pracy i korzystania z nich w innych państwach członkowskich w oparciu o takie same zasady, jakie obowiązują obywateli tych państw. Oznacza to, że obywatele innych krajów nie mogą być dyskryminowani w dostępie do rynku pracy, bez względu na kraj pochodzenia. Aby umożliwić realizację tego postanowienia, niezbędna jest możliwość przemieszczania się. Każdy obywatel UE może wjechać na teren każdego kraju członkowskiego, legitymując się dokumentem tożsamości. Wizy nie mogą być wymagane w stosunku do obywateli państw członkowskich UE. Migrujący pracownik ma prawo do pobytu w państwie członkowskim w trakcie pracy i po ustaniu zatrudnienia. Pracownik będący obywatelem UE zatrudniony w innym kraju nie może być dyskryminowany ze względu na kraj pochodzenia. Warunki zatrudnienia nie mogą być gorsze niż pracownika będącego obywatelem tego

²² Osiedlania się.

²³ Por. Z. Hajn, *Pojęcie i podstawy prawne swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, w: *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, red. Z. Hajn, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. XV-2.

²⁴ Por. D. Skupień, *Zakres podmiotowy swobody przepływu pracowników*, [w:] *Swobodny przepływ...*, s. XV-33–XV-34.

państwa. Omówione powyżej uprawnienia (wjazdu, pobytu, zatrudnienia) przyznawane są także członkom rodzin pracowników.

Podobnie jak w pozostałych swobodach, także w przypadku swobody przepływu osób **istnieją wyjątki**, pozwalające ją ograniczyć. Powodowane może to być względami porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego. Ograniczony może być także dostęp do pewnych zawodów w administracji publicznej. Wyłączenia te są raczej zrozumiałe i logiczne – trudno sobie wyobrazić społeczną aprobatę i zgodę na zatrudnienie np. w polskiej armii zawodowej generała z innego kraju członkowskiego.

Aby w pełni realizować korzyści wynikające w otwartego rynku pracy, niezbędna jest koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego. Bez jego istnienia możliwa byłaby sytuacja, w której obywatel UE, który przepracował całe życie i często zmieniał kraj zatrudnienia, płacąc wymagane prawem krajowym składki na ubezpieczenie, nie dostałby emerytury, gdyż nie spełniłby wymogów dotyczących minimalnego okresu lat pracy w żadnym z państw, w których pracował.

Problem ten rozwiązano przez koordynację narodowych systemów zabezpieczenia społecznego. W państwach członkowskich nie wprowadzono jednego, spójnego systemu. Zamiast tego opracowano narzędzia, dzięki którym niezależne systemy pozostające w gestii państw członkowskich współpracują ze sobą w sposób zabezpieczający interesy migrującego pracownika.

W praktyce dla osób poszukujących zatrudnienia w innym kraju członkowskim, duże znaczenia ma sprawa **uznawania** przez ten kraj **wykształcenia**, zdobytego gdzie indziej. Także tutaj zastosowano zasadę uznawania przepisów narodowych, a nie ich ujednolicania. W tym celu przyjęto dyrektywę²⁵ ustanawiającą zasady, na podstawie których państwo, które w przepisach krajowych uzależnia dostęp do jakiegoś zawodu od posiadania szczególnych kwalifikacji (tzw. zawody regulowane – dostęp do nich możliwy jest po zdaniu egzaminu, uzyskaniu certyfikatu, odbyciu stażu itp.), uznaje także szczególne kwalifikacje zdobyte w innym państwie członkowskim. Każdy kraj samodzielnie decyduje o zawodach, które są w nim regulowane. Wyjątkiem są tu tzw. zawody sektorowe: pielęgniarka, położna, lekarz, dentysta, farmaceuta, lekarz weterynarii i architekt. Uznawanie kwalifikacji do wykonywania zawodów sektorowych odbywa się automatycznie, na podstawie dyrektyw opisujących minimalne standardy kształcenia w tych zawodach.

W przypadku zawodów nieregulowanych nie ma konieczności formalnego uznawania kwalifikacji – migrujący pracownik na zasadach ogólnych nie może

²⁵ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

być dyskryminowany i ma w innych państwach członkowskich dostęp do takiego zawodu na zasadach i prawach dotyczących obywateli tego kraju. O uznaniu wykształcenia decyduje pracodawca.

Ze swobodnym przepływem osób związana jest też sprawa ułatwień w przekraczaniu granicy. Kwestię tę reguluje tzw. **system z Schengen**. Na jego podstawie zniesiona została kontrola na granicach wewnętrznych Unii. Dotyczy to wszystkich osób, które przekroczyły jej granicę zewnętrzną (a więc nie tylko obywateli Unii Europejskiej). Utworzenie takiego obszaru bez kontroli wymagało wielu działań. Ujednolicono wymogi dotyczące obywateli państw trzech przekraczających granicę któregośkolwiek państwa członkowskiego oraz ujednolicono zasady kontroli na granicach wewnętrznych²⁶. Zharmonizowana została polityka wizowa i azylowa państw członkowskich.

Przykład

Od 27.07.2012r. obowiązuje polsko-rosyjska umowa o małym ruchu granicznym. Prawo do ruchu bezwizowego przez granicę przysługuje mieszkańcom części powiatów nadgranicznych woj. pomorskiego i kujawsko-pomorskiego oraz całego obwodu kaliningradzkiego. Umowa jest polsko-rosyjska, ale dotyczy wjazdu obywateli państwa trzeciego (Federacji Rosyjskiej) na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej (Polski). W związku z tym, że inicjatywę legislacyjną w UE ma Komisja, formalnie to ona w lipcu 2011r. proponowała objęcie obwodu kaliningradzkiego i proporcjonalnego obszaru po stronie polskiej przepisami o ruchu przygranicznym UE. Negocjacje nt. kształtu umowy polsko – rosyjskiej toczyły się nie tylko pomiędzy przedstawicielami tych 2 państw. Po stronie UE zaangażowani byli ambasadorzy wszystkich państw członkowskich. Po ich porozumieniu, ministrowi spraw zagranicznych państw UW formalnie wyrazili zgodę na takie regulacje podczas szczytu w Luksemburgu w październiku 2010. Następnie podpisana umowa musiała zostać zatwierdzona przez Parlament Europejski i dopiero wówczas jej przepisy mogły wejść w życie.

Ogromny jest wymiar praktyczny tych decyzji – dla każdego z nas podróże międzynarodowe w UE stały się przez to dużo szybsze, bardziej komfortowe i tańsze (bez kosztów wiz, wyrobienia paszportu itp.). Skoro na granicach nie ma

²⁶ Należy pamiętać, że granica zewnętrzna to nie tylko granica lądowa – to także wszystkie lotniska i porty morskie obsługujące ruch międzynarodowy.

kontroli – konieczna stała się jeszcze ściślejsza współpraca policyjna²⁷ i sądownicza – gdyż ułatwienia nie dotyczą jedynie osób praworządnych.

7. Swoboda przepływu kapitału

Najmłodsza ze wszystkich swobód – swoboda przepływu kapitału została zapisana w art. 63 ust.1 TFUE. Nierozzerwalnie związana jest z nią swoboda przepływu płatności (art. 62 ust. 2 TFUE). Pod pojęciem przepływu kapitału kryją się liczne działania gospodarcze, takie jak inwestycje, usługi finansowe (bankowe, ubezpieczeniowe), obrót papierami wartościowymi oraz nieruchomościami i inne. Swoboda ta należy do grupy kompetencji dzielonych (pomiędzy UE i państwa członkowskie). Jest ona fundamentem dla integracji rynków finansowych państw członkowskich oraz elementem niezbędnym do realizacji pozostałych swobód.

Pierwsze postanowienia na szczeblu wspólnotowym dotyczące przepływu kapitału zapadły w latach 60. Zliberalizowane zostały wówczas inwestycje bezpośrednie, zakup papierów wartościowych na giełdach oraz krótkoterminowe i średnioterminowe pożyczki na transakcje handlowe²⁸. Część państw miała potrzebę szybszego liberalizowania przepływów kapitałowych, co skutkowało wprowadzaniem narodowych przepisów znoszących ograniczenia w przepływie kapitału²⁹. W roku 1972 przyjęto dyrektywę Rady 72/156/EWG w sprawie uregulowania napływu kapitału międzynarodowego i neutralizacji jego niepożądanych skutków na płynność wewnętrzną³⁰. W okresie zwanym „eurosklerozą”³¹ Wspólnoty nie podejmowały działań w tym zakresie. Do liberalizacji przepływów kapitałowych powrócono dopiero w roku 1985 i 1986, kiedy przyjęto dyrektywy dotyczące liberalizacji długoterminowych pożyczek na transakcje handlowe³² oraz zakupu papierów wartościowych poza giełdami³³.

²⁷ Zwłaszcza w zakresie pościgów i nadzoru transgranicznego. Dzięki Systemowi Informacyjnemu Schengen (SIS) krajowe służby graniczne, celne oraz policyjne mogą przekazywać sobie nawzajem ostrzeżenia o poszukiwanych i zaginionych osobach lub skradzionych pojazdach i dokumentach.

²⁸ Zapisane w pierwszej dyrektywie Rady z 11 maja 1960 r. w sprawie zastosowania artykułu 67 Traktatu EWG i w drugiej dyrektywie Rady z 18 grudnia 1962 r. uzupełniającej i zmieniającej pierwszą dyrektywę Rady z 11 maja 1960 r. w sprawie zastosowania artykułu 67 Traktatu EWG. (Dz.U. 43 z 12.7.1960).

²⁹ Sytuacja taka miała miejsce w Niemczech w 1961 r., w Wielkiej Brytanii w 1979 r. i pomiędzy krajami Beneluksu w 1980 r.).

³⁰ Dz.U. L 91 z 18.4.1972.

³¹ Por. Rozdział *Euro - wspólny pieniądź*

³² Dyrektywa Rady 86/566/EWG z 17 listopada 1986 r. w sprawie liberalizacji przepływu kapitału.

³³ Dyrektywa Rady 85/611/EWG z 12 grudnia 1985r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (Dz.U. L 375 z 31.12.1985).

Początkowo przepływ kapitału był realizowany jedynie „w zakresie niezbędnym do funkcjonowania wspólnego rynku” (art. 67 ust. 1 TEWG), inaczej niż przepływ płatności, gdzie liberalizacja następowała szybciej. Dziś płatności są całkowicie zliberalizowane, a najnowsza legislacja UE w tym zakresie dotyczy głównie zagadnień technicznych związanych z harmonizacją kosztów płatności w strefie euro i usprawnianiem systemu realizacji płatności międzynarodowych³⁴ (poprzez jego otwarcie na konkurencję i nowe podmioty).

Zasadnicza zmiana w podejściu do liberalizacji przepływów kapitału miała miejsce wraz z ogłoszonym przez Radę Europejską w roku 1988 planem realizacji unii gospodarczej i walutowej (UGW). Dla realizacji tego celu niezbędne było zapewnienie swobody przepływu kapitału i integracja rynków finansowych³⁵. Jednym z elementów pierwszego etapu tworzenia UGW było zapewnienie pełnej swobody zawierania transakcji kapitałowych. Zrealizowano to za pomocą dyrektywy Rady³⁶ z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu, która gwarantowała zniesienie wszelkich pozostałych ograniczeń w przepływie kapitału (w tym w zakresie transferów krótkoterminowych, transakcji walutowych i quasi-walutowych, depozytów w walutach obcych) między mieszkańcami i podmiotami działającymi na terenie państw członkowskich z dniem 1 lipca 1990 r.³⁷ Na szczeblu traktatowym postanowienia te zostały zapisane w Maastricht. Na mocy traktatu z Maastricht przepływ kapitału objęty został pełną liberalizacją i zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału i płatności pomiędzy państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi i państwami trzecimi³⁸.

Przepływ kapitału nie został wprost zdefiniowany w traktatach, ale z orzecznictwa wynika, że przy **przepływie kapitału** transakcja dokonywana jest w celu inwestycyjnym i ma charakter jednostronny. Inaczej w przypadku **przepływu płatności** (pieniężnych), które to związane są z realizacją zobowiązania (np. zapłata za towar czy pracę) i mają charakter wzajemny.

W praktyce swoboda przepływu kapitału najczęściej odnosi się do następujących działań³⁹:

³⁴ Np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiające wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro.

³⁵ Por. rozdział *Euro – wspólny pieniądź*

³⁶ Dyrektywa 88/361/EWG (O.J. L 178, 08.07.1988).

³⁷ Termin ten nie dotyczył wszystkich dwunastu państw. Hiszpania, Irlandia i Portugalia miały czas do 31 grudnia 1992 r., a Grecja do 1 lipca 1994 r.

³⁸ Należy podkreślić, że żadna z pozostałych swobód nie dotyczy przepływów pomiędzy państwami trzecimi. Swoboda przepływu kapitału jest w tym zakresie najdalej posunięta.

³⁹ Aneks do dyrektywy 88/361/EWG (O.J. L 178, 08.07.1988).

- bezpośrednie inwestycje zagraniczne;
- zakup i sprzedaż nieruchomości⁴⁰;
- zakup i sprzedaż papierów wartościowych (m.in. akcji, obligacji, świadectw udziałowych w funduszach inwestycyjnych);
- operacje na rachunkach bankowych (bieżących i terminowych);
- zaciąganie kredytów i pożyczek;
- poręczenia, gwarancje i prawa zastawu;
- fizyczny przewożenie kapitału pomiędzy krajami.

Oczywiście, są to tylko najważniejsze aspekty tej swobody. W praktyce nie istnieje zamknięty katalog działań, będących jej realizacją.

Swoboda przepływu kapitału jest ściśle powiązana z pozostałymi wolnościami. Trudno wyobrazić sobie podejmowanie zatrudnienia w innym państwie członkowskim bez możliwości transferu wynagrodzenia. Podobnie jest z transgraniczną sprzedażą towarów czy usług – byłaby znacznie utrudniona, gdyby nie liberalizacja przepływów finansowych. Praktycznie niemożliwe byłoby realizowanie tzw. swobody przedsiębiorczości, np. przez zakładanie/przejmowanie przedsiębiorstw w innym państwie członkowskim, gdyby nie umożliwienie swobodnego transferu kapitału.

Pomimo bardzo daleko posuniętej liberalizacji, państwa członkowskie czasami nadal starają się wprowadzać pewne bariery w tym zakresie. Praktyki tego typu są jednak zakazane przez prawo UE, co potwierdzają liczne wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Poza praktykami nielegalnymi, także same traktaty przewidują pewne **wyjątki od stosowania swobody przepływu kapitału**. Państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia w tym zakresie, powołując się na art. 65 TFUE, który mówi, że swoboda przepływu kapitału i płatności nie narusza prawa państw członkowskich do:

- a) stosowania odpowiednich przepisów prawa podatkowego traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału;
- b) podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej

⁴⁰ Zakup i sprzedaż nieruchomości są często także powiązane z funkcjonowaniem innych swobód, np. zakup mieszkania z osiedlaniem się czy zakup nieruchomości pod inwestycję bezpośrednią np. budowę fabryki. Zakup nieruchomości jest elementem swobody przepływu kapitału, kiedy nieruchomość stanowi samodzielną inwestycję. Dla państw członkowskich jest to często temat bardzo wrażliwy i chętnie stosowane są w tym zakresie wyłączenia. I tak Polska przez 5 lat po akcesji mogła ograniczać zakup tzw. drugich domów przez obcokrajowców. Jeszcze dłuższy okres przejściowy mamy w zakresie sprzedaży nieruchomości rolnych i leśnych. Znaczące ograniczenia w zakresie nabywania drugich domów wprowadzono także w Austrii i Danii.

i dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi lub ustanowienia procedur deklarowania przepływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej;

- c) podejmowania środków uzasadnionych względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, przy czym wyjątki te nie mogą stanowić „arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodzie przepływu kapitału i płatności”.

Ponadto możliwe jest wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu tej swobody, jeśli „przepływ kapitału do lub z państw trzecich powoduje lub może spowodować poważne trudności w funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej” (art. 66 TFUE). Należy tu jednak podkreślić, że wyłączenie to może dotyczyć jedynie przepływu kapitału z państw trzecich (nie pomiędzy członkami UE), a decyzja taka nie leży w gestii państw członkowskich – podejmowana jest przez Radę, na wniosek Komisji i po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Możliwe jest też wprowadzenie „środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności, takich jak zamrożenie funduszy, aktywów finansowych lub zysków z działalności gospodarczej” (art. 75 TFUE) w odniesieniu do zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk. Stanowi to swego rodzaju uzupełnienie i rozwinięcie przedstawionej wcześniej klauzuli mówiącej o bezpieczeństwie publicznym. Z zagadnieniem tym związana jest także możliwość nałożenia „sankcji finansowych na państwa trzecie lub osoby fizyczne, grupy lub podmioty inne niż państwa, na podstawie decyzji podjętych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (art. 215 TFUE).

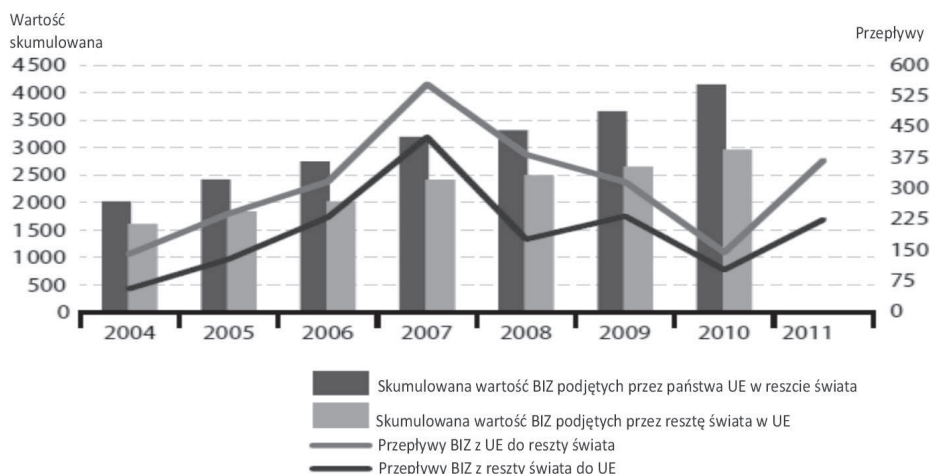
W literaturze przedmiotu często przywoływany jest art. 144 TFUE, który mówi, że: „w przypadku nagłego kryzysu w bilansie płatniczym [...] Państwo Członkowskie objęte derogacją może podjąć, w charakterze środków zapobiegawczych, niezbędne środki ochronne”. Trzeba zwrócić uwagę, że zapis ten dotyczy jedynie państw „objętych derogacją”, czyli pozostających poza strefą euro. Kraje, w których obowiązuje wspólna waluta, z zapisów tego artykułu korzystać nie mogą.

Należy pamiętać, że wymagane przez państwa członkowskie zgłoszenia niektórych międzynarodowych transakcji⁴¹ nie są pogwałceniem swobody przepływu kapitału.

Efektom wejścia w życie swobody przepływu kapitału jest znaczący wzrost przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi. Był on szczególnie

⁴¹ W celach statystycznych – do tworzenia bilansu płatniczego.

widoczny na początku funkcjonowania swobody, ale jego wielkość cały czas rośnie, nawet pomimo ostatniego kryzysu finansowego (patrz rys. 1)



Rysunek 1. Przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 2004-2011 w UE27

Źródło: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_fdi_main&lang=en) (dostęp 19.02.2014).

8. Swoboda przepływu usług

Traktat zapewnia swobodę świadczenia usług, która zapisana została w art. 56 TFUE: „ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia”. Usługi zdefiniowane zostały w art. 57 ust1 TFUE: „Usługami w rozumieniu Traktatów są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób.

Usługi obejmują zwłaszcza:

- działalność o charakterze przemysłowym,
- działalność o charakterze handlowym,
- działalność rzemieślniczą,
- wykonywanie wolnych zawodów.

Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego prawa przedsiębiorczości, świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w Państwie Członkowskim świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli”.

Tak podana definicja może nie być jasna. Trudne może być szczególnie odróżnienie działalności w oparciu o swobodę przepływu usług od działalności wynikającej ze swobody przedsiębiorczości⁴². Usługi, realizowane w oparciu o unijną swobodę świadczenia usług, charakteryzują się trzema cechami – są świadczeniem wykonywanym **odpłatnie, transgranicznie i czasowo**. Ponadto usługi mają **charakter niematerialny**.

Zwłaszcza trzecia z wymienionych cech pozwala na odróżnienie ograniczonej w czasie realizacji usługi od nieograniczonego w czasie charakteru przedsiębiorczości. Zostało to jasno określone w orzeczeniu ETS w sprawie C55/94, która Dotyczyła ona obywatela Niemiec, który w swojej ojczyźnie zdobył wykształcenie, a następnie przez wiele lat wykonywał we Włoszech usługi adwokackie, opierając się przy tym na swobodzie przepływu usług. ETS orzekł, że: „**tymczasowy charakter świadczenia usług, [...] należy oceniać w zależności od czasu trwania świadczeń, ich częstotliwości, okresowości i ciągłości; [...] obywatel państwa członkowskiego, który wykonuje, w sposób stały i ciągły, działalność zawodową w innym państwie członkowskim, między innymi na rzecz podmiotów pochodzących z tego państwa, w którym znajduje się również miejsce wykonywania przez niego tej działalności, podlega postanowieniom rozdziału dotyczącego prawa do wykonywania działalności gospodarczej, a nie postanowieniom dotyczącym usług**”.

Rynek usług jest zintegrowany, gdy: konsument usługi może swobodnie przemieszczać się do innego kraju w celu skorzystania z usługi (np. Niemcy korzystający w Polsce z usług dentystycznych czy fryzjerskich); usługodawca może swobodnie przemieścić się i świadczyć usługę w innym kraju (np. hydraulik z Polski, montujący instalacje wodne we Francji); usługa może być bez ograniczeń świadczona transgranicznie, bez konieczności fizycznego przemieszczania się usługodawcy i usługobiorcy – usługi korespondencyjne (np. realizacja elektronicznego zlecenia zakupu akcji, wydanego przez obywatela Holandii przebywającego na wakacjach w Hiszpanii, a realizowanego przez brytyjskie biuro maklerskie na giełdzie w Londynie). Możliwe jest też świadczenie usługi, gdy usługodawca i usługobiorca z różnych krajów członkowskich wspólnie przemieścili się do kraju trzeciego, gdzie świadczona jest usługa. Wymienione wyżej to cztery możliwe formy występowania elementu transgranicznego. Dodatkowo możemy mówić o integracji rynku usług w przypadku realizacji handlu usługami w oparciu o stałe przedstawicielstwo (np. spółkę córkę) w kraju, gdzie świadczenia usługi.

⁴² Por. rozdział Podstawy przedsiębiorczości.

W nawiązaniu do powyższego, z zapisów art. 56 wynika, że na swobodę przepływu usług składać się mogą dwa elementy. Pierwszy to **transgraniczne świadczenie usług** przez przedsiębiorstwo lub osobę, która prowadzi działalność usługową w którymkolwiek z państw członkowskich. Element drugi związany jest ze swobodą przedsiębiorczości⁴³ i dotyczy **zakładania przedsiębiorstw oraz prowadzenia działalności usługowej** przez firmę zarejestrowaną w jednym kraju przez osobę prawną lub fizyczną pochodzącą z innego kraju.

Ze swobody przepływu usług **wyłączone** są te związane z wykonywaniem władzy publicznej (art. 51 TFUE)⁴⁴. Ograniczenia mogą być też „uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego” (art. 52 TFUE⁴⁵).

Oczywiście, jakiegokolwiek ograniczenie czy wyłączenie jest swoistą „pokusą” dla państw członkowskich, by powołując się na wyjątki, chronić swój rynek przed dostępem konkurencji z pozostałych państw członkowskich. Przykładem takiego postępowania były belgijskie próby uznania, że „w odniesieniu do zawodu adwokata działalność polegająca na udzielaniu konsultacji, porad prawnych lub reprezentacji bądź obronie interesów klientów przed sądami związana jest z **wykonywaniem władzy publicznej**”. W sprawie 2/74 Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że: „w tym zakresie działalność zawodowa, obejmująca nawet regularne kontakty z sądami, w tym obowiązkowy udział w ich funkcjonowaniu, **nie jest** jako taka **związana z wykonywaniem władzy publicznej**. Nie można uznać, że najbardziej typowe czynności wykonywane przez adwokatów, tzn. udzielanie konsultacji, porad prawnych, a także obrona interesów stron przed sądami, nawet jeżeli udział adwokata w określonych czynnościach jest obligatoryjny lub objęty monopolem prawnym, pozostają w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Wykonywanie tego rodzaju czynności nie narusza uprawnień władzy sądowniczej oraz pozostawia wydanie rozstrzygnięcia uznaniu sądu. Dlatego [...] przewidziane [...] wyjątki należy ograniczyć do tego rodzaju czynności składających się na działalność gospodarczą [...] które bezpośrednio związane są z wykonywaniem władzy publicznej. Takiego charakteru nie ma udzielanie porad prawnych lub konsultacji przez adwokata oraz reprezentowanie stron w postępowaniach przed sądami, nawet jeżeli jest to obligatoryjne lub objęte monopolem prawnym”⁴⁶. Cytowane orzeczenie jasno wskazało, że

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ W nawiązaniu do art. 62 TFUE.

⁴⁵ W nawiązaniu do art. 62 TFUE.

⁴⁶ OETS 2002, poz. 86.

wyjątki od swobody świadczenia usług mogą być stosowane jedynie w szczególnych przypadkach.

Dla swobody świadczenia usług w UE kluczowe znaczenia ma tzw. dyrektywa usługowa⁴⁷, w której zawarto ramy prawne dla korzystania ze swobody przepływu usług i swobody przedsiębiorczości przez usługodawców. Stosowana jest ona w przypadku ustanowienia stałego zakładu, a mianowicie kiedy usługodawca lub przedsiębiorstwo zamierza ustanowić stały zakład (przedsiębiorstwo lub oddział) w swoim państwie lub w innym państwie UE oraz w przypadku świadczenia usług transgranicznych, a mianowicie kiedy usługodawca już prowadzi przedsiębiorstwo w danym państwie UE i zamierza świadczyć usługi w innym państwie UE, bez potrzeby ustanawiania tam stałego zakładu, lub kiedy konsument mieszkający w danym państwie UE zamierza skorzystać z usług usługodawcy, który prowadzi przedsiębiorstwo w innym państwie UE. Poprzez zawarte w niej zapisy ma ona ułatwić korzystanie ze swobody przepływu usług, zapewnić poprawę jakości usług oraz współpracy administracyjnej państw w tym zakresie. Zgodnie z jej postanowieniami zlikwidować należy takie wymogi formalne, jak wymóg przedłożenia oryginalnych dokumentów, tłumaczeń przysięgłych lub poświadczonych kopii. Obowiązkowe dla państw członkowskich jest też utworzenie „pojedynczych punktów kontaktowych”, które umożliwią wykonywanie w internecie formalności związanych z uzyskaniem szczegółowych informacji na temat prowadzenia przedsiębiorstwa za granicą lub w ich kraju pochodzenia, formalności administracyjnych dotyczących utworzenia przedsiębiorstwa i dotyczących świadczenia usług transgranicznych.

Korzystanie ze swobody przedsiębiorczości zostało w dyrektywie uproszczone przez, nałożenie na państwa członkowskie obowiązku dokonania oceny zgodności systemów zezwoleń oraz innych wymogów prawnych z zasadą niedyskryminacji i proporcjonalności oraz przestrzegania niektórych zasad dotyczących warunków i procedur udzielania zezwoleń mających zastosowanie do działalności usługowej, wprowadzenia zakazu stosowania wymogów, których nie można uzasadnić, takich jak wymóg związany z przynależnością państwową.

Aby zwiększyć swobodę świadczenia usług, państwa członkowskie muszą na mocy dyrektywy zapewnić **możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium**. Państwo członkowskie, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usług, będzie mogło nałożyć na takiego usługodawcę obowiązek spełnienia określonych przez to państwo wymogów, tylko jeżeli będą one niedyskryminacyjne, proporcjonalne i uzasadnione

⁴⁷ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym.

z przyczyn dotyczących porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska

Postanowieniami dyrektywy objęte są: usługi budowlane i rzemieślnicze, handel detaliczny, większość zawodów regulowanych, usługi dla przedsiębiorstw, usługi turystyczne, usługi dotyczące nieruchomości, prywatne instytucje oświatowe. Spod jej obowiązywania wyłączone są usługi finansowe, sieci łączności elektronicznej, transport, usługi zdrowotne, działalność hazardowa, niektóre usługi społeczne.

Nie oznacza to, że usługi wyłączone spod postanowień tej dyrektywy, nie są liberalizowane – liberalizacja ta następuje na podstawie odrębnych przepisów. Tak jest między innymi z usługami finansowymi i transportowymi.

Dalsza liberalizacja usług finansowych konieczna jest przynajmniej z kilku powodów⁴⁸:

- jest to logicznym następstwem swobody przepływu towarów,
- jest to sektor o największym znaczeniu dla gospodarki UE,
- przyniesie korzyści usługodawcom i usługobiorcom,
- spowoduje wzrost zatrudnienia w tym sektorze.

Literatura

- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, George Allen & Urwin LTD, London, 1961
- Borowiec J., *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004
- Latoszek E., *Integracja Europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników, GUS, Warszawa 2012
- Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, red. Z. Hajn, Instytut Wyd. EuroPrawo, Warszawa 2010

Akty prawne

- Aneks do dyrektywy 88/361/EWG
- COM(85) 310 final, "Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council"; Milan, 28-29 June 1980
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym

⁴⁸ E. Latoszek, *Integracja Europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.

Dyrektywa Rady z dnia 11 maja 1960 roku w sprawie zastosowania artykułu 67 Traktatu EWG

Dyrektywa Rady z 18 grudnia 1962 roku uzupełniająca i zmieniająca pierwszą dyrektywę Rady z 11 maja 1960. roku w sprawie zastosowania artykułu 67 Traktatu EWG. (Dz.U. 43 z 12.07.1960)

Dyrektywa Rady 86/566/EWG z dnia 17 listopada 1986 r. w sprawie liberalizacji przepływu kapitału,

Dyrektywa Rady 85/611/EWG z dnia 12 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (Dz.U. L 375 z 31.12.1985)

Dyrektywa Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu.

Dyrektywa 2004/38/WE, Dz.U. L 158 z dnia 30.04.2004

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 260/2012 z dnia 14 marca 2012 r. ustanawiające wymogi techniczne i handlowe w odniesieniu do poleceń przelewu i poleceń zapłaty w euro.

Sprawa 2/62

Sprawa 3/62

Sprawa 2/69

Sprawa 3/69

Sprawa 29/72

Sprawa 8/74

Sprawa 232/78

Sprawa 34/79

Sprawy 249/81

Sprawa 261/81

Sprawa 50/83

Sprawa 72/83

Sprawa: 207/83

Sprawa 178/84

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej

Słowniczek

Cło – opłata pobierana przez państwo przy przemieszczaniu towarów przez granicę celną.

Ograniczenie ilościowe – limitowanie przez państwo ilości lub wartości określonych dóbr, które mogą być importowane w określonym czasie

Polityka handlowa – wszystkie działania podejmowane przez władze, które mają na celu wywarcie wpływu na rozmiar, kierunki i przedmioty wymiany handlowej.

Przepływ kapitału – transakcja międzynarodowa dokonywana w celu inwestycyjnym i ma charakter jednostronny

Przepływu płatności (pieniężnych) – transakcja związana z realizacją zobowiązania (np. zapłata za towar czy pracę), ma charakter wzajemny.

Strefa wolnego handlu – Liberalizacja w handlu towarami pomiędzy krajami partnerskimi, poprzez zniesienie celi i ograniczeń ilościowych. W stosunku do państw trzecich (niebiorących udziału w strefie wolnego handlu) każdy kraj stosuje własną, niezależną politykę handlową (np. stawki celne).

Unia celna – Strefa wolnego handlu oraz dodatkowo wspólna polityka handlowa (np. jednolite stawki celne) wobec państw trzecich – spoza unii celnej. Liberalizacja dotyczy jedynie handlu towarami.

Unia gospodarcza – Wspólny rynek oraz dodatkowo harmonizacja polityk gospodarczych (innych niż polityka handlowa, która jest wspólna już od etapu unii celnej – np. polityka konkurencji, społeczna) pomiędzy państwami członkowskimi.

Unia gospodarcza i walutowa – Unia gospodarcza oraz dodatkowo integracja walutowa.

Wspólny rynek – Unia celna oraz dodatkowo zniesienie ograniczeń w przepływie kapitału, pracowników czy usług.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Pytania sprawdzające i tematy do dyskusji

1. Jak wyjaśniłbyś pojęcie rynku wewnętrznego?
2. Wymień podstawowe swobody w UE.
3. Którą ze swobód uważasz za najważniejszą?
4. Czy korzystałeś z którejś ze swobód?
5. Funkcjonowanie rynku wewnętrznego można ograniczyć, powołując się przy tym na pewne wyjątki. Wskaż je i oceń ich znaczenie i słuszność stosowania tego typu wyłączeń.
6. Wskaż najważniejsze etapy integracji.
7. Czy rzeczywista droga UE do rynku wewnętrznego pokrywała się z teoretycznymi etapami?
8. Jakie główne bariery zidentyfikowano przy tworzeniu rynku wewnętrznego i jak im przeciwdziałano?

Zadanie 1

Proszę podzielić klasę na 3 grupy. Nauczyciel przygotowuje studium przypadku dla uczniów np. spośród wyroków ETS dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego (w treści rozdziału przykłady w ramkach). Uczniowie pracują w grupach, reprezentując różne strony (sędziowie, strona skarżąca i skarżona). Każda z grup przygotowuje argumenty, na rzecz swojej racji i stara się przekonać pozostałych – sędziów. Sędziowie wydają wyrok, a na koniec nauczyciel prezentuje wyrok ETS wskazując na argumentację stron i podobieństwa/różnice pomiędzy rzeczywistym wyrokiem a symulacją w klasie.

Ćwiczenie to rozwija umiejętność dyskusji, prezentacji swojego stanowiska i argumentowania. Wspiera również zdolność do posługiwania się słownictwem przypisanym do dziedziny integracji europejskiej.

Zadanie 2

Proszę podzielić klasę na dwie grupy: Osoby, które chętnie zamieszkałyby na stałe poza Polską, i takie, które nie chcą się wyprowadzać. Niech każda z grup zaprezentuje argumenty, które spowodowały u nich taką a nie inną decyzję.

Następnie nauczyciel powinien poprowadzić dyskusję, wskazującą na koszty i korzyści z migracji dla osób oraz gospodarek, z uwzględnieniem wymiaru gospodarczego i społecznego.

W tym ćwiczeniu uczniowie mają dużą swobodę wypowiedzi i interpretowania zdarzeń.

Zadanie 3

Nauczyciel powinien przygotować fiszki z logami firm (np. obuwie Gino Rossi, odzież Cropp, odzież Franco Feruzzi, spodnie Americanos, sklep Biedronka, sklep Żabka, proszek Dosia, margaryna Kasia, czekolada Wedel, sok Tymbark, telefonia Plus, telefonia Orange, galanteria skórzana Wittchen, wino Cin&Cin). Uczniowie mają za zadanie określić, które z produktów to firmy/marki gdzie dominuje kapitał polski, a w których kapitał zagraniczny. Nauczyciel powinien w trakcie dyskusji wykazać, jak duże znaczenie mają inwestycje zagraniczne (przepływ kapitału w UE), jak trudno określić pochodzenie towaru (np. produkt z polski, ale właściciel spoza) i udowodnić, że sugerowanie się nazwą produktu może być mylące. Nauczyciel powinien też wskazać na polskie inwestycje zagraniczne (np. sieć stacji benzynowych Star w Niemczech – PKN Orlen).

Agnieszka Kłos

Katedra Unii Europejskiej im. Jean Monnet
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej

EURO – WSPÓLNA WALUTA

Cel zajęć

Utworzenie unii gospodarczo-walutowej jest jednym z ważniejszych przedsięwzięć realizowanych w ramach procesu integracji europejskiej. Wysiłki podejmowane na rzecz urzeczywistnienia integracji walutowej zakończyły się sukcesem w postaci wprowadzenia wspólnej waluty, jaką jest euro. Nowa waluta nadaje integracji europejskiej nowy wymiar, dzięki któremu proces integracyjny staje się procesem nieodwracalnym. Rzeczowe przedstawienie celów wprowadzenia euro jest niezbędne dla kształtowania świadomości młodych obywateli na temat procesów zachodzących nie tylko w gospodarce krajowej, lecz także w gospodarce regionalnej, globalnej.

Celem zajęć jest przedstawienie pojęć związanych w realizacją polityki pieniężnej, z realizacją procesu wprowadzania wspólnej waluty w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przedstawienie przesłanek o charakterze gospodarczym, które temu procesowi towarzyszyły, pokazanie korzyści i kosztów związanych z wprowadzeniem wspólnej waluty oraz podejmowanych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania kryzysom finansów publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Zajęcia dotyczące genezy procesu utworzenia unii gospodarczej i walutowej mogą być prowadzone w formie wykładu. Natomiast kwestie dotyczące kosztów i korzyści wprowadzenia wspólnej waluty, przeciwdziałania kryzysom gospodarczym w państwach członkowskich mogą być wypracowane wspólnie z uczniami w ramach tzw. „burzy mózgów”, a następnie uporządkowane przez nauczyciela i poparte przykładami/ćwiczeniami o charakterze gospodarczym i społecznym.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Co to jest pieniądz?

W pierwotnych społeczeństwach rozliczenia za towary i usługi były określane przez istniejące zwyczaje. W czasach prehistorycznych pierwotnym pieniądzem były cenione i powszechnie znane towary. Określone rodzaje produktów, uznane zwyczajowo za miernik wartości rynkowej wszystkich innych towarów, np. sól, skóry, perły, bursztyn stanowiły pieniądz towarowy, co oznacza, że za sól, bursztyn, perły, skóry można było nabyć inny towar. Historyczne znaczenie miało pojawienie się pieniądza kruszcowego (metalowego). Najpierw pieniądzem kruszczowym były metale nieszlachetne, tj. żelazo, brąz, miedź, a później metale szlachetne, takie jak złoto i srebro. Na początkowym etapie pieniądza kruszcowego posługiwano się pieniądzem sztabkowym, który był dzielony i ważony według wartości. W kolejnych etapach pojawiły się monety oraz pieniądz papierowy. Wraz z rozwojem gospodarki i handlu zwiększała się ilość monet w obiegu. Na rynku pojawiły się różne rodzaje pieniądza i powstało zjawisko wypierania z obiegu pieniądza lepszego przez pieniądz gorszy. W systemie dwukruszczowym, tj. współistnienia monet srebrnych i złotych, przy zmianie cen tych kruszczów w obiegu pozostawały monety o niższej wartości. Monety o wyższej wartości były tezauryzowane, tzn. gromadzone, oszczędzane¹.

Pieniądze papierowe pojawiły się w Europie w XVII–XVIII w. Określano je wówczas notami bankowymi, po angielsku *BankNotes* – stąd pochodzi nazwa „banknot”. Do zastosowania pieniądza papierowego na szerszą skalę przyczynił się rozwój handlu i wzrost roli pośredników finansowych, zwłaszcza zakładów złotniczych, na bazie których ukształtowały się banki².

Pojęcia „pieniądz” nie można precyzyjnie zdefiniować, gdyż pieniądz występuje w różnych formach i ma różny stopień płynności. Przez pojęcie „płynność” należy rozumieć szybkość dostępu do pieniądza i możliwość użycia go w każdej chwili przez gospodarstwo domowe, przedsiębiorstwo, bank itp. W przypadku banków utrzymanie płynności oznacza zdolność do wypłacania depozytów na każde żądanie klienta. W przypadku przedsiębiorstw zachowanie płynności oznacza zdolność do bieżącego regulowania wszelkich płatności. Natomiast utrata płynności pieniężnej (gotówkowej) jakiegokolwiek podmiotu gospodarczego oznacza trudną sytuację finansową, utratę zaufania co do jego wypłacalności (np. przedsiębiorstwa, banku). W przypadku zaś dłuższego ograniczania płynności

¹ M. Daniluk, *Rynki finansowe w zglobalizowanej gospodarce*, Warszawa 2010, s. 25–26.

² *Ibidem*, s. 27.

gotówkowej, także możliwość upadłości podmiotu gospodarczego. Zatem „**pieniądz najogólniej definiuje się jako wszelkiego rodzaju środki wymiany i środki płatnicze, których zdolność do zapłaty jest nieograniczona zarówno wtedy, kiedy kupujemy jakiś towar lub usługę, jak i wtedy, kiedy regulujemy jakieś zobowiązania finansowe wobec kredytodawcy, banku, budżetu państwa, budżetu lokalnego itp.**”³

Pieniądz papierowy jest prawnym środkiem płatniczym, którego emisję w każdym kraju prowadzi bank centralny.

2. Funkcje pieniądza

Istotę pieniądza określa się za pomocą funkcji, jakie spełnia on w życiu gospodarczym. Najważniejszą z nich jest funkcja **miernika wartości** wszystkich towarów i usług. To dzięki niej pojawiła się kategoria ceny, która jest niczym innym jak tylko wartością towaru wyrażoną w pieniądzu. Informuje ona o tym, ile jednostek pieniężnych należy zapłacić za dany towar lub usługę. Dzięki zdolności pieniądza do mierzenia wartości różnych towarów i usług, spełnia on inną ważną funkcję: **środka wymiany**. Za pomocą pieniądza zawierane są transakcje na rynku między kupującym a sprzedającym, w formie towar–pieniądz i pieniądz–towar. Pieniądz jest także **środkiem płatniczym**. Ta funkcja wiąże się ze zdolnością do regulowania zobowiązań, np. z tytułu zaciągniętego kredytu, płacenia podatku itp.

Inna funkcja pieniądza to możliwość jego **tezauryzacji**, tzn. gromadzenia, oszczędzania pieniądza. Gdy pieniądz ma niską wartość, ludzie niechętnie tezauryzują pieniądze, natomiast gdy pieniądz posiada wysoką wartość, wówczas chętnie lokują go np. w bankach. Pieniądz może być **towarem**, kiedy na rynku walutowym jest przedmiotem handlu w postaci wymiany walut. Pieniądz może pełnić także funkcję **pieniądza światowego**. Tę funkcję spełniają tylko niektóre waluty narodowe krajów rozwiniętych pod względem gospodarczym, o dużym znaczeniu w gospodarce światowej. We współczesnej gospodarce światowej taką funkcję spełnia dolar amerykański, euro, jen, funt szterling, frank szwajcarski. Waluty te są wykorzystywane w handlu międzynarodowym oraz w płatnościach zagranicznych. Są także wykorzystywane do gromadzenia i przechowywania oszczędności ludności wielu krajów⁴.

³ M. Nasiłowski, *System rynkowy, podstawy mikro-i makroekonomii*, Warszawa 1996, s. 246; M. Burda, Ch. Wyplosz, *Markoekonomia, podręcznik europejski*, Warszawa 2013, s. 229–235.

⁴ S. Marciniak, *Makro- i mikroekonomia: podstawowe problemy współczesności*, Warszawa 2013, s. 417–420.

3. Polityka pieniężna realizowana przez bank centralny

W każdym kraju podstawowym celem polityki pieniężnej jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Stabilność cen jest niezbędna do zbudowania trwałych fundamentów długofalowego wzrostu gospodarczego. Najważniejszą rzeczą jest zapewnienie odpowiedniego dopływu pieniądza do obiegu na rynku, tak aby nie występował on w nadmiarze lub niedostatku. Nadmiar pieniądza w obiegu w stosunku do podaży dóbr i usług (tzn. ich ilości) powoduje **inflację**, która znajduje wyraz we wzroście cen. Brak pieniądza w obiegu oznacza **deflację**, czyli kurczenie się podaży pieniądza, co może się przyczynić do ograniczenia popytu⁵, spadku cen, utrudnienia obsługi procesów gospodarczych, zahamowania wzrostu gospodarczego. Zarówno inflacja, jak i deflacja są niepożądane, gdyż powodują szereg zjawisk ujemnych⁶. Powstaje zatem pytanie, jakie czynniki ekonomiczne wyznaczają wielkość pieniądza w obiegu. Odpowiedź nie jest prosta. Zgodnie z **ilościową teorią pieniądza**, w długim okresie wzrost ilości pieniądza prowadzi do wzrostu przeciętnego poziomu cen. Zmiany realnego dochodu narodowego⁷ nie dokonują się pod wpływem wzrostu podaży pieniądza (jego ilości), lecz są rezultatem działania innych czynników, które wpływają na wzrost dochodu narodowego. Szybkość obiegu pieniądza jest względnie stała. W długim okresie może się zmieniać, także pod wpływem innych czynników niż ilość pieniądza w obiegu. Z teorii nie wynika wprost, czy wzrost ilości pieniądza powoduje wzrost cen, czy też rosnące ceny spowodowane wzrostem kosztów wytworzenia wymagają zwiększonej ilości pieniądza. Zawarte w teorii związki mają charakter funkcjonalny, a nie przyczynowo-skutkowy, tzn. nie wiadomo, co jest pierwotną przyczyną, a co skutkiem⁸.

Ogólne idee zawarte w omawianej teorii są wykorzystywane w praktyce przez bank centralny, który w każdym kraju jest odpowiedzialny za regulację ilości pieniądza w obiegu, emisję pieniądza gotówkowego krajowego i wprowadzania go na rynek. Bankiem centralnym w Polsce jest Narodowy Bank Polski, który przy udziale specjalnego organu, jakim jest Rada Polityki Pieniężnej, prowadzi politykę pieniężną. Bank centralny, regulując podaż pieniądza, najpierw dokonuje oceny istniejącego zasobu pieniądza znajdującego się w obiegu, tzn. ile pieniądza znajduje się w kasach prywatnych, bankach, kasach oszczędnościowo-kredytowych itp. Następnie bierze pod uwagę takie czynniki, jak:

- przewidywany wzrost dochodu narodowego (PKB),

⁵ Objaśnienie w słowniczku.

⁶ M. Nasiłowski, *System rynkowy...*, s. 254–255.

⁷ Objaśnienie w słowniczku.

⁸ *Ibidem*, s. 255.

- przewidywany wzrost cen w danym roku (inflację),
- możliwość zwiększenia lub zmniejszenia szybkości krążenia pieniądza gotówkowego.

W planowaniu przyrostu podaży pieniądza przyjmuje się z reguły optymistyczną wersję oczekiwań inflacyjnych. Emisja dodatkowego pieniądza powinna dostosowywać się do jak najniższej inflacji (na podstawie jej wysokości w roku poprzednim), aby w ten sposób polityka pieniężna stała się narzędziem do tłumienia inflacji, a nie jej podsycania. Przy planowaniu ilości pieniądza w obiegu bierze się także pod uwagę sytuację gospodarczą kraju. Nadmiernie restrykcyjna (tj. surowa, drastyczna) polityka pieniężna ze strony banku centralnego jest niepożądana. Może ona prowadzić np. do hamowania wzrostu produkcji lub do nasilenia się bezrobocia. Dlatego też bank centralny musi stale obserwować sytuację na rynku pieniężnym, musi stale oceniać stopę wzrostu cen oraz wzrost produkcji i odpowiednio do kierunku zachodzących zmian korygować politykę pieniężną. Trudność kontroli podaży pieniądza wynika także stąd, że na rynku pieniężnym działają setki, a nawet tysiące banków komercyjnych, które udzielają kredytów podmiotom gospodarczym i w ten sposób mogą kreować dodatkowy pieniądź, tj. zwiększać jego ilość w obiegu. Stąd bank centralny wprowadził przymus tworzenia **rezerw obowiązkowych** przez banki od różnego rodzaju depozytów⁹. Celem tworzenia rezerwy obowiązkowej jest ograniczenie płynności banków komercyjnych i uniemożliwienie im nadmiernej kreacji pieniądza kredytowego. Jednocześnie bank centralny tworzy rezerwę płynności dla każdego banku komercyjnego, która może być uruchomiona w trudnej sytuacji finansowej, za jego zgodą¹⁰.

Podstawowym instrumentem sterowania polityką pieniężną są stopy procentowe. Ustalane są one przez Radę Polityki Pieniężnej na podstawie oceny gospodarki, inflacji i rynków finansowych. Wyróżnia się następujące stopy procentowe banku centralnego:

- **Stopa kredytu lombardowego.** Jest to oprocentowanie kredytów krótkoterminowych (najczęściej jednodniowych), udzielanych bankom komercyjnym pod zastaw papierów wartościowych (tj. bonów skarbowych). Kredyt ten służy uzupełnianiu środków pieniężnych na rachunku bieżącym banku.
- **Stopa kredytu redyskontowego.** To oprocentowanie kredytów udzielanych bankom komercyjnym, służącym poprawie ich płynności finansowej.
- **Stopa referencyjna.** Określa ona dolny poziom oprocentowania wkładów na międzybankowym rynku pieniężnym, tj. tylko i wyłącznie między bankami,

⁹ Objaśnienie w słowniczku.

¹⁰ *Ibidem*, s. 258.

na okres do 1 roku. Wyznacza też poziom oprocentowania bonów skarbowych.

Innym instrumentem prowadzenia polityki pieniężnej są **operacje otwartego rynku**, polegające na sprzedaży bądź zakupie na rynku międzybankowym wyemitowanych przez bank centralny krótkoterminowych papierów wartościowych. Ponadto bank centralny stosuje instrumenty sterowania bezpośredniego, do których należy kontrola działalności banków komercyjnych oraz wydawanie decyzji regulujących działalność banków komercyjnych (głównie w zakresie ograniczeń kredytowych)¹¹.

Podsumowując: Narodowy Bank Polski obok funkcji banku centralnego Rzeczypospolitej Polskiej pełni funkcję banku emisyjnego i banku banków. Narodowy Bank Polski, oprócz prowadzenia polityki pieniężnej i działalności emisyjnej prowadzi inne rodzaje działalności dotyczące rozwoju systemu płatniczego, zarządzania rezerwami dewizowymi Polski, obsługi Skarbu Państwa oraz prowadzi działalność edukacyjną i informacyjną. Narodowy Bank Polski odpowiada za stabilność narodowego pieniądza. Wypełniając ten konstytucyjny obowiązek, NBP opracowuje i realizuje strategię polityki pieniężnej oraz uchwalane corocznie założenia polityki pieniężnej. Bank zarządza także rezerwami dewizowymi. Dzięki temu zapewnia odpowiedni poziom bezpieczeństwa finansowego państwa¹².

4. Początki wprowadzenia unii gospodarczej i walutowej – raport Wernera

W roku 1970, tuż po konferencji haskiej w 1969 r. Rada Ministrów Wspólnot Europejskich (WE) powołała zespół ekspertów pod kierownictwem premiera Luxemburga Pierre'a Wernera, w celu opracowania planu unii gospodarczej i walutowej. W skład zespołu weszli eksperci, przedstawiciele różnych europejskich organizacji gospodarczych oraz przedstawiciel Komisji Europejskiej. Podstawą pracy nad projektem unii gospodarczej i walutowej były odpowiednie artykuły traktatu rzymskiego o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W efekcie prac ekspertów w październiku 1970 r. ukazał się raport Wernera – nazwany tak od nazwiska przewodniczącego zespołu. W raporcie zapowiedziano utworzenie unii gospodarczej i walutowej w latach 1970–1980. Jako uzupełnienie traktatu rzymskiego zaproponowano utworzenie unii walutowej, pełną wymienialność walut, liberalizację obrotu kapitału¹³ oraz ustanowienie wspólne-

¹¹ M. Daniluk, *Rynki finansowe...*, s. 60; por. S. Marciniak, *Makro- i mikroekonomia...*, s. 438–442.

¹² http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/o_nbp/o_nbp.html (dostęp 27.11.2013).

¹³ Objaśnienie w słowniczku.

go systemu banków centralnych. Zaproponowano, aby prezesi banków centralnych mogli podejmować działania koordynacyjne w zakresie polityki pieniężnej i kredytowej oraz mogli zacieśniać współpracę banków centralnych państw członkowskich w stabilizowaniu kursów walutowych i w prowadzeniu jednolitej polityki pieniężnej. Komisja Europejska, na podstawie tych propozycji przedstawiła Radzie Ministrów WE wniosek o stopniowym utworzeniu unii gospodarczej i walutowej, a ta w rezolucji z dnia 22 marca 1971 r. zobowiązała się do jej utworzenia. W marcu 1971 r. rozpoczął się pierwszy, trzyletni etap budowy unii gospodarczej i walutowej. Rada Ministrów WE zgodziła się na zwiększenie zakresu koordynacji polityki gospodarczej między państwami członkowskimi, rozszerzenie współpracy między bankami centralnymi oraz określenie udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim¹⁴.

Mały krok w tworzeniu wspólnych działań gospodarczo-walutowych Wspólnot Europejskich stanowiła decyzja Rady z kwietnia 1970 r. w sprawie oparcia budżetu Wspólnot na środkach własnych. Przyjęto wówczas do realizacji wcześniejszą propozycję Komisji EWG z 1965 r. dotyczącą uznania za źródło środków własnych wpływów z opłat celnych na wyroby importowane z krajów trzecich, tj. krajów spoza EWG, oraz część dochodów z podatku od wartości dodanej (VAT). Po nasileniu się kryzysu gospodarczego, zapoczątkowanego na Bliskim Wschodzie w 1973 r., realizacja propozycji zawartych w raporcie Wernera została zawieszona ze względu na trudną sytuację gospodarczo-społeczną poszczególnych państw członkowskich EWG i występujący tam kryzys walutowy¹⁵.

5. Europejski System Walutowy

Ożywienie idei integracji walutowej należałoby wiązać z osobą Roya Jenkinasa, który był przewodniczącym Komisji Wspólnot Europejskich. W październiku 1977 r. wygłosił referat, w którym nawoływał do rozpoczęcia integracji walutowej. Pomysłodawcami Europejskiego Systemu Walutowego byli Valéry Giscard d'Estaing i Helmut Schmidt. Giscard d'Estaing, były minister finansów Francji, w trosce o wartość franka oraz w obawie o naruszenie rezerw dewizowych Francji, uważał, że należałoby podzielić odpowiedzialność w tym zakresie na Niemcy i inne kraje. Helmut Schmidt, były minister finansów Niemiec, także poszukiwał rozwiązań, które umocniłyby markę niemiecką i wiązały ją z innymi walutami państw EWG. W sytuacji nasilających się problemów gospodarczych, na szczycie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w lipcu 1978 r. RFN i Francja przedstawiły

¹⁴ K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011, s. 166–167.

¹⁵ *Ibidem*, s. 167–168.

projekt ściślejszej integracji walutowej, proponując zastąpienie istniejącego „węża walutowego”¹⁶ Europejskim Systemem Walutowym. Podstawą utworzenia Europejskiego Systemu Walutowego było rozporządzenie Rady z 18 grudnia 1978 r. dotyczące „zmiany wartości jednostki rozliczeniowej stosowanej przez Europejski Fundusz Współpracy Walutowej” i „Europejskiego Systemu Walutowego” oraz porozumienie narodowych banków centralnych Wspólnot Europejskich z dnia 13 marca 1979 r., mówiące o „sposobie funkcjonowania Europejskiego Systemu Walutowego”¹⁷.

Europejski System Walutowy (ESW)¹⁸ zaczął funkcjonować od 13 marca 1979 r. W skład Europejskiego Systemu Walutowego wchodziły trzy elementy:

- europejska jednostka walutowa ecu¹⁹ (*European Currency Unit*),
- system kredytowy Wspólnoty,
- Europejski Mechanizm Kursowy ERM (*Exchange Rate Mechanism*).

W ramach ESW przyjęto zasadę, że kursy rynkowe między walutami krajów członkowskich mogą się zmieniać tylko w określonych granicach wokół ustalonych kursów centralnych, ustalanych na podstawie wspólnej decyzji. Granice te zostały określone na poziomie $\pm 2,25\%$. Dla krajów słabszych ekonomicznie przewidziano możliwość stosowania granic $\pm 6\%$. Banki centralne krajów członkowskich zobowiązały się do podejmowania interwencji niezbędnych dla utrzymania kursów rynkowych w tych przedziałach. W celu ułatwienia operacji interwencyjnych ustanowiono **system wzajemnej pomocy kredytowej**. Przyjęto, że jeśli utrzymanie kursu walutowego w dozwolonym przedziale okazałoby się niemożliwe mimo podejmowanych interwencji walutowych, zmianie powinien ulec kurs centralny. Ustalono, że zmiany takie mogłyby być dokonywane tylko na mocy wspólnej decyzji. W efekcie ESW stał się systemem kursów stałych, tj. zmieniających się tylko w określonych granicach i dostosowywalnych, co oznacza, że kurs centralny mógł być zmieniany. W okresie od 1987 do września 1992 r. nie dokonywano dostosowań w systemie zmian kursów centralnych. Wynikało to nie z istnienia czynników zapewniających stabilność waluty, ale z dążenia Francji do szybszej integracji walutowej. Wkrótce doprowadziło to do poważnego kryzysu w ESW, na skutek czego z systemu, który niedawno został utworzony w postaci „węża walutowego”, wycofano waluty trzech dużych państw EWG, tj. franka francuskiego, lira włoskiego i funta brytyjskiego, ponadto zdewaluowano

¹⁶ Objasnienie w słowniczku.

¹⁷ http://euro.eprace.edu.pl/253,Europejski_System_Walutowy.html (dostęp 01.12.2013).

¹⁸ W literaturze przedmiotu można się spotkać także ze skrótem EMS, który pochodzi od angielskiej nazwy systemu European Monetary System.

¹⁹ W literaturze przedmiotu można spotkać także określenie ecu jako „europejska jednostka rozliczeniowa”.

pesetę hiszpańską i eskudo portugalskie. W roli waluty dominującej pozostała marka niemiecka. W efekcie zjawisk kryzysowych zdecydowano się w 1993 r. na rozszerzenie granic dopuszczalnych wahań kursów rynkowych do $\pm 15\%$ wokół kursów centralnych²⁰.

Ecu – europejska jednostka rozliczeniowa została wprowadzona 13 marca 1979 r. (tj. począwszy od daty wprowadzenia ESW). Została ustanowiona jako element Europejskiego Systemu Walutowego. Nadano jej kształt koszyka, w skład którego wchodziły waluty 9 państw, tj. marka niemiecka, frank francuski, gulden holenderski, funt brytyjski, frank belgijski, lir włoski, korona duńska, funt irlandzki, frank luksemburski, a następnie włączono do niego waluty Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W momencie zakończenia²¹ swego istnienia ecu składała się z 12 walut. Liczba jednostek poszczególnych walut wchodzących w skład ecu była ustalana proporcjonalnie do potencjału gospodarczego danego kraju członkowskiego, mierzonego jego udziałem w PKB Wspólnoty jako całości oraz w handlu wewnątrzwspólnotowym. W efekcie największy udział w ecu miały marka niemiecka, frank francuski, funt brytyjski oraz lir włoski. Ecu funkcjonowała w dwóch oddzielnych niezwiązanych ze sobą sferach: oficjalnej i prywatnej. **Sfera oficjalna** obejmowała stosowanie ecu na potrzeby Europejskiego Systemu Walutowego i na cele rozrachunkowo-ewidencyjne w ramach instytucji Unii Europejskiej, w tym do sporządzania wspólnego budżetu. Jednostkę ecu stosowano w rozliczeniach między bankami centralnymi krajów członkowskich z tytułu podejmowanych przez nie interwencji na rynku walutowym. Stosowano ją również do wyrażania wspólnych rezerw dewizowych przekazywanych przez banki centralne do Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej, który zastąpiony w 1994 r. przez Europejski Instytut Monetarny był załącznikiem Europejskiego Banku Centralnego. **Sfera prywatna** obejmowała wykorzystanie ecu przez podmioty rynkowe, tj. banki oraz inne instytucje finansowe, przedsiębiorstwa i osoby indywidualne do dokonywania różnych transakcji. Uczestnikami rynku ecu były także banki centralne, ponieważ utrzymywały w tej walucie część swych rezerw dewizowych. Występowały odrębne zasady kształtowania się kursu tej waluty. Komisja Europejska podawała codziennie skalkulowany przez siebie na bazie określonej procedury **kurs oficjalny ecu** wobec walut krajów Wspólnoty Europejskiej oraz wobec innych walut. Na rynku prywatnym kształtował się **kurs rynkowy ecu**, który uwzględniał popyt i podaż na tę walutę. Kurs ten różnił się od kursu oficjalnego. Różnice między tymi kursami nie mogły być duże, ponie-

²⁰ L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Warszawa 1999, s. 18–19.

²¹ W ecu nie było walut Austrii, Finlandii i Szwecji, gdyż na mocy traktatu z Maastricht z początkiem roku 1994, skład ecu został zamrożony.

waż uczestnikom rynku mogłoby się bardziej opłacać kupić (sprzedać) waluty składowe niż ecu jako taką²².

Od samego początku istnienia ecu była ona promowana przez Komisję Europejską jako przyszły wspólny pieniądz. Między innymi dzięki tym wysiłkom w latach 80. XX w. ecu znalazła się w grupie najważniejszych walut międzynarodowych. Rozwój jej zastosowania na międzynarodowym rynku finansowym oraz w handlu międzynarodowym był możliwy dzięki aktywnemu zaangażowaniu banków z krajów europejskich, zwłaszcza banków belgijskich i francuskich, w stworzenie systemu rozliczeń w tej walucie²³.

6. Raport Komitetu Delorsa

W latach 1985–1995 Komisji Europejskiej (KE) przewodniczył były francuski minister finansów Jacques Delors. Był uważany za najbardziej wpływowego przewodniczącego KE w całej historii EWG. Delors rozwinął nowe inicjatywy integracyjne, zmierzające do utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Wykorzystał tzw. białą księgę przygotowaną przez komisarza lorda Crockfielda, ogłoszoną 14 czerwca 1985 r., z szerokim wachlarzem długoterminowych propozycji finansowych. 15 lutego 1987 r. Delors przedłożył Komisji kolejne propozycje integracji państw członkowskich, tzw. pakiet Delorsa I, w którym nawiązywał do projektów zawartych w planie Wernera z lat 70. Delors opowiedział się za zwiększeniem dochodów budżetowych Wspólnot Europejskich przez podwyższenie wpłat do budżetu. Miały być one uzależnione od wielkości uzyskiwanego produktu krajowego brutto (PKB), czyli od wskaźnika wzrostu gospodarczego. Propozycje Delorsa zmierzały do zmniejszenia inflacji w państwach członkowskich, zachowania stabilności finansów publicznych oraz polepszenia możliwości wymiany walut. Ponadto propozycje zawierały postulaty dotyczące uregulowania nadwyżek rolnych i rozbudowy systemu funduszy strukturalnych. Rada Europejska przyjęła pakiet 28 czerwca 1988 r. i powołała Komitet, w skład którego weszli gubernatorzy banków centralnych państw członkowskich oraz niezależni eksperci. Komitet podjął prace prowadzące do stopniowej realizacji unii gospodarczo-walutowej. W kwietniu 1989 r. został opublikowany kolejny raport Delorsa²⁴ (pakiet Delorsa II), w którym zaproponowano powołanie unii gospodarczo-walutowej oraz określono jej założenia. Unia gospodarczo-walutowa zakładała

²² L. Oręziak, *Euro. Nowy...*, s. 20–21.

²³ *Ibidem*, s. 21–22.

²⁴ Raport Delorsa z 1989 r. był podstawą negocjacji Traktatu o Unii Europejskiej, który utworzył Unię Europejską i wprowadził zmiany do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Traktat o Unii Europejskiej podpisano w Maastricht w lutym 1992 r.

wprowadzenie wspólnej waluty, integrację rynku finansowego oraz eliminację wahań kursowych. Kraje członkowskie miały przekazać część swoich uprawnień walutowych Europejskiemu Bankowi Centralnemu. Pakiet Delorsa II łączył tworzenie unii walutowej z realizowaniem unii gospodarczej, która obejmowała jednolity rynek, koordynację polityki makroekonomicznej oraz przyspieszoną realizację przemian gospodarczych w państwach członkowskich. Proponowano, aby transakcje między państwami członkowskimi były realizowane w podobny sposób jak transakcje między różnymi regionami w ramach jednej gospodarki narodowej. Pakiet proponował także udzielanie pomocy państwom EWG, które miały trudności z utrzymaniem równowagi budżetowej. Rada Europejska przyjęła ten raport do realizacji w czerwcu 1989 r.²⁵ Realizacja unii gospodarczej i walutowej następowała w trzech etapach:

- **pierwszy etap unii gospodarczej i walutowej** (UGW) rozpoczął się 1 lipca 1990 r. Obejmował przede wszystkim zniesienie wszelkich barier wewnętrznych w swobodnym przepływie osób, towarów, usług i kapitału pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej;
- **drugi etap** rozpoczął się 1 stycznia 1994 r. wraz z ustanowieniem Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW), będącego poprzednikiem Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Etap ten obejmował przygotowania techniczne do ustanowienia wspólnej waluty, wprowadzenie dyscypliny budżetowej oraz poprawę zbieżności (inaczej: konwergencji) polityki gospodarczej i pieniężnej państw członkowskich Unii. EBC powstał w czerwcu 1998 r., czyli miał pół roku na realizację prac przygotowawczych rozpoczętych przez EIW;
- **etap trzeci** i ostatni rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. Wprowadzono wówczas euro jako wspólną walutę i ustalono nieodwołalne kursy wymiany na euro walut jedenastu państw członkowskich przystępujących do UGW. Od tego momentu Rada Prezesów EBC przejęła odpowiedzialność za prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej strefy euro. Wcześniej, w maju 1998 r., Rada UE obradująca w składzie szefów państw i rządów potwierdziła, że 11 z 15 ówczesnych państw członkowskich Unii Europejskiej – Belgia, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia i Finlandia – spełnia kryteria przyjęcia wspólnej waluty. 1 stycznia 2001 r. do strefy euro weszła Grecja²⁶.

²⁵ K. Łastawski, *Historia integracji...*, op.cit., s. 205–207.

²⁶ https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/facts/euint/html/ei_004.pl.html (dostęp z dnia 30.11.2013).

7. Warunki członkostwa w unii gospodarczej i walutowej

Podstawowe założenia unii gospodarczej i walutowej zostały określone w traktacie o Unii Europejskiej, tzw. traktacie z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Był to moment kończący pierwszy etap jej wdrożenia według planu określonego w raporcie Delorsa II i jednocześnie początek etapu drugiego. Założenia raportu Delorsa zostały uwzględnione w traktacie z Maastricht. W dokumencie tym przyjęto, że wraz z rozpoczęciem trzeciego etapu tworzenia unii gospodarczej i walutowej kursy między walutami krajów członkowskich zostaną nieodwracalnie usztywnione, a następnie waluty narodowe zostaną zastąpione ecu. Ecu miałyby przestać być koszykiem walut, a stać się pełnoprawnym środkiem płatniczym – pieniądzem. Z dniem ustanowienia unii zacząłby funkcjonować bank centralny UE, a podstawowym celem jego polityki pieniężnej miałyby być stabilność cen²⁷. Na mocy traktatu z Maastricht każde z państw Unii Europejskiej ma prawo i obowiązek uczestnictwa w unii gospodarczej i walutowej. W protokole dołączonym do traktatu z Maastricht przyjęto, że przy ocenie zdolności danego państwa do udziału w unii bierze się pod uwagę pewne kryteria ekonomiczne, zapewniające o wysokim stopniu stabilności cen, o stabilności finansów publicznych, o stabilności kursu walutowego i stóp procentowych, określane jako kryteria zbieżności (konwergencji). Mówią one, że:

- **inflacja** nie powinna być wyższa o więcej niż 1,5 punktu procentowego od średniej z trzech krajów UE o najniższej inflacji;
- **deficyt** nie powinien przekraczać 3% PKB;
- **dług publiczny** nie powinien przekraczać 60% PKB;
- **przedział wahań kursowych** powinien mieścić się w granicach $\pm 15\%$ przez co najmniej dwa lata dozwolonych przez mechanizm kursów walutowych;
- **długoterminowe stopy procentowe**, tj. stopy procentowe 10-letnich obligacji skarbowych powinny być wyższe od odnotowanych w trzech krajach UE o najniższej inflacji o nie więcej niż 2,0 punkty procentowe.

Spełnienie kryteriów konwergencji ma wskazywać na dojrzałość państwa do udziału w obszarze jednawalutowym. Dodatkowo określono także piąty warunek dotyczący dostosowania przepisów narodowych regulujących status i funkcjonowanie banku centralnego do zasad wynikających z traktatu oraz ze statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Banki centralne krajów ubiegających się o wstąpienie do unii gospodarczej i walutowej powinny dysponować takim stopniem niezależności, jaki umożliwi im bezproblemowe funkcjonowanie jako części składowych Europejskiego Systemu Banków Centralnych. W traktacie

²⁷ L. Oręziak, *Euro. Nowy...*, s. 27–29.

określono, że jeżeli do końca 1997 r. nie zostanie ustalona data ustanowienia unii gospodarczej i walutowej, to rozpocznie się ona automatycznie z dniem 1 stycznia 1999 r.²⁸

8. Wprowadzenie euro – wspólnego pieniądza

31 maja 1995 r. Komisja Europejska przyjęła tzw. zieloną księgę, która zawierała założenia techniczne procesu wprowadzania jednej waluty i wskazywała na ewentualne zagrożenia, jakie się z tym łączą. Za wspólną politykę walutową miał przejść odpowiedzialność Europejski System Banków Centralnych, natomiast emisję wspólnej waluty zlecono Europejskiemu Bankowi Centralnemu we Frankfurcie nad Menem. Na wniosek Niemiec Rada Europejska w Madrycie 15 grudnia 1995 r. w miejsce ecu przyjęła nową walutę europejską – **euro**. W 1997 r. rokowania nad wprowadzeniem wspólnej waluty weszły w fazę krytyczną. Część polityków podawała w wątpliwość możliwość dokonania tego z dniem 1 stycznia 1999 r. Po sporach wewnątrz Unii Europejskiej, 28 marca 1998 r. Komisja przedstawiła Radzie Europejskiej rekomendację dla 11 państw członkowskich, które mogłyby przyjąć wspólną walutę od 1 stycznia 1999 r. Były to: Austria, Belgia, Francja, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luxemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy. Trzy państwa: Dania, Szwecja i Wielka Brytania odmówiły przyjęcia wspólnej waluty. Grecja została wówczas pominięta, ponieważ nie spełniała kryteriów konwergencji. W dniach 2–3 maja 1998 r. Rada Europejska jednomyślnie zaakceptowała wprowadzenie wspólnej waluty dla 11 krajów z dniem 1 stycznia 1999 r. i od tej daty rozpoczęła się **trzecia faza** wprowadzenia wspólnej waluty²⁹.

Euro zastąpiło dotychczasowe waluty krajowe, takie jak marka niemiecka i frank francuski. Najpierw wprowadzono je jako wirtualną walutę do płatności bezgotówkowych i do celów rozliczeniowych, podczas gdy dotychczasowe waluty były nadal używane przy płatnościach gotówkowych. Natomiast 1 stycznia 2002 r. euro pojawiło się w postaci fizycznej – jako banknoty i monety. Wprowadzenie euro w 1999 r. było ważnym etapem integracji europejskiej. Było to również jedno z ważniejszych osiągnięć UE: około 330 milionów obywateli UE posługuje się obecnie euro jako swoją walutą i odnosi związane z tym korzyści, które zyskają jeszcze szerszy wymiar wraz z przyjęciem euro przez inne kraje UE³⁰.

²⁸ *Ibidem*, s. 29.

²⁹ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 269–270.

³⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_pl.htm (dostęp 01.12.2013).

Aktualnie euro jest oficjalną walutą w 18 spośród 28 państw członkowskich UE. Państwa wymienione poniżej w tabeli 1, które przyjęły euro jako swoją walutę, wspólnie tworzą tzw. strefę euro.

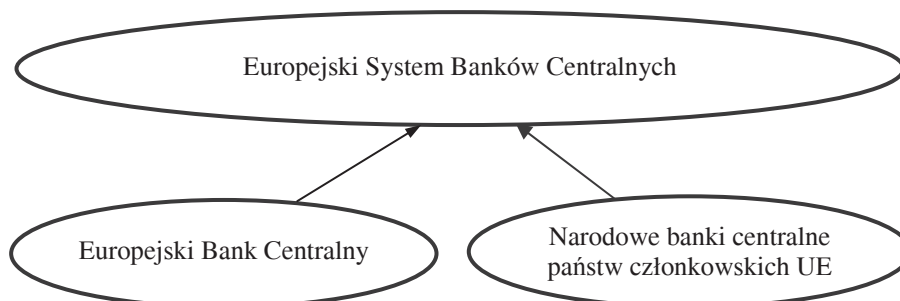
Tabela 1. Państwa strefy euro

Lp.	Państwo	Rok wstąpienia do UE	Rok wejścia do strefy euro
1	Austria	1995	1999
2	Belgia	1952 państwo założycielskie	1999
3	Cypr	2004	2008
4	Estonia	2004	2011
5	Francja	1952 państwo założycielskie	1999
6	Finlandia	1995	1999
7	Grecja	1981	2001
8	Hiszpania	1986	1999
9	Holandia	1952 państwo założycielskie	1999
10	Irlandia	1973	1999
11	Luxemburg	1952 państwo założycielskie	1999
12	Łotwa	2004	2014
13	Malta	2004	2008
14	Niemcy	1952 państwo założycielskie	1999
15	Portugalia	1986	1999
16	Słowacja	2004	2009
17	Słowenia	2004	2007
18	Włochy	1952 państwo założycielskie	1999

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/euro/index_pl.htm (dostęp 01.12.2013), <http://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/latvia/html/index.pl.html> (dostęp 04.03.2014).

9. Europejski System Banków Centralnych – zadania

Podstawą prawną funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz załączony do niego Protokół w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwany statutem ESBC i EBC). Działalność ESBC rozpoczęła się z dniem przyjęcia euro jako wspólnej waluty. ESBC składa się z Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i narodowych banków centralnych (NBC) wszystkich państw członkowskich UE, niezależnie od tego, czy przyjęły one euro, czy nie (rys. 1).



Rysunek 1. Schemat Europejskiego Systemu Banków Centralnych

Źródło: Opracowanie własne.

Głównym celem statutowym ESBC jest utrzymywanie stabilności cen. O ile nie narusza to celu podstawowego, ESBC wspiera swymi działaniami ogólną politykę gospodarczą Wspólnoty, skierowaną na wzrost gospodarczy, zwalczanie bezrobocia, ekspansję eksportową, rozwój regionalny, restrukturyzację oraz unowocześnianie gospodarki. Do podstawowych zadań realizowanych przez ESBC należy:

- określenie i realizacja polityki pieniężnej w ramach strefy euro (tj. państw, które przyjęły wspólną walutę);
- dokonywanie operacji walutowych zgodnie z zasadami wspólnej polityki pieniężnej;
- przechowywanie oficjalnych rezerw dewizowych państw należących do strefy euro i zarządzanie nimi;
- prowadzenie polityki emisyjnej w odniesieniu do euro;
- zapewnienie niezawodnego i szybkiego systemu rozliczeń pieniężnych oraz płatności.

Wspomagając wykonywanie głównych zadań, ESBC wypełnia również zadania dodatkowe, takie jak:

- gromadzenie danych i informacji statystycznych przy pomocy narodowych banków centralnych i innych instytucji;
- działalność analityczno-badawcza;
- działalność nadzorcza;
- działalność prawotwórcza (uchwalanie rozporządzeń, decyzji, zaleceń, opinii, wytycznych, instrukcji);
- pełnienie funkcji doradczych;
- współpraca na forum międzynarodowym.

Z uwagi na fakt, iż ESBC nie posiada osobowości prawnej, zadania, które zostały na niego nałożone przepisami, realizowane są przez Europejski Bank Cen-

tralny (EBC) lub przez narodowe banki centralne (NBC). Zasadniczy ciężar wypełnienia zarówno zadań głównych, jak i wspomagających spoczywa jednak na EBC, który przy wykonaniu niektórych z nich wspomagany jest przez NBC. Do zadań wszystkich NBC wchodzących w skład ESBC należy przede wszystkim zbieranie danych statystycznych dotyczących sytuacji makroekonomicznej w danym kraju i przekazywanie ich do EBC. Banki te biorą również udział w opiniowaniu projektów aktów prawnych EBC oraz regulacji krajowych dotyczących kompetencji ESBC. Do zadań NBC państw strefy euro należy przede wszystkim realizacja zaleceń EBC dotyczących polityki pieniężnej (przez prowadzenie operacji otwartego rynku) oraz emisja banknotów na zamówienie EBC³¹.

10. Korzyści i koszty związane w wprowadzeniem euro

Wprowadzenie euro jest logicznym krokiem w procesie tworzenia wspólnego rynku. Wspólna waluta przynosi wielorakie korzyści. Należą do nich:

- **Niskie stopy procentowe** dzięki wysokiej stabilności cen. Dotychczasowa wspólna polityka pieniężna Eurosystemu była trafna. Euro jest walutą równie stabilną jak najmocniejsze z walut krajowych istniejących przed jego wprowadzeniem. Dzięki temu strefa euro jest gospodarką stabilnych cen, co korzystnie wpływa na przebieg procesów płacowo-cenowych. W konsekwencji oczekiwania co do przyszłej stopy inflacji i ryzyko inflacyjne utrzymują się na stabilnym, niskim poziomie. Nawet w obecnym otoczeniu gospodarczym stabilność cen w strefie euro pozostaje niezagrożona.
- **Większa przejrzystość cen.** We wszystkich krajach strefy euro płaci się w tej samej walucie, co ułatwia podróżowanie. Konsumentom łatwiej jest porównywać ceny w różnych krajach, dzięki czemu mogą kupować towary od najtańszego dostawcy z całej strefy euro (dobrym przykładem są samochody). Zatem przejrzystość cen wynikająca ze stosowania wspólnej waluty ułatwia Eurosystemowi utrzymywanie w ryzach inflacji. Nasilona konkurencja wymusza optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów, stymulując wymianę handlową wewnątrz strefy euro, a przez to wspiera wzrost gospodarczy i zatrudnienie.
- **Brak kosztów transakcyjnych.** Wprowadzenie euro 1 stycznia 1999 r. pozwoliło wyeliminować koszty transakcyjne związane z wymianą walut, co przyniosło znaczne oszczędności. W strefie euro nie trzeba już:
 - ponosić kosztów kupna i sprzedaży walut obcych;

³¹ *Europejski System Banków Centralnych*, Warszawa, NBP 2004, s. 4–6, <http://www.nbp.pl/publikacje/esbc/esbc.pdf> (dostęp 01.12.2013).

- zabezpieczać się przed niekorzystnymi skutkami zmian kursów walutowych;
 - ponosić kosztów płatności transgranicznych w walutach obcych, obciążonych wysokimi prowizjami;
 - posiadać kilku kont w różnych walutach, co utrudniało zarządzanie środkami pieniężnymi.
- **Brak wahań kursów walutowych.** Wraz z wprowadzeniem euro zniknął też w strefie euro problem zmienności kursów walutowych i ryzyka kursowego, które w przeszłości utrudniały handel i konkurencję pomiędzy krajami³².

Wysokość kursu walutowego jest jednym z podstawowych czynników wpływających na gospodarkę. Wzrost ceny waluty krajowej względem ceny waluty obcej³³ sprawia, że krajowe produkty/dobra stają się droższe za granicą, a dobra z zagranicy są tańsze. Natomiast jeżeli następuje spadek wartości waluty krajowej względem waluty obcej³⁴ to produkty/dobra krajowe tanieją za granicą, a dobra zagraniczne drożeją. Zmienność kursów, tj. zmienna cena walut, oznacza niepewność transakcji handlowych, co ma bezpośredni wpływ na gospodarkę państwa.

W przypadku udziału nowych krajów członkowskich UE w strefie euro zwraca się również uwagę na wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, pozytywny efekt dla długookresowego wzrostu wydajności pracy, zatrudnienia i PKB.

Po stronie głównych kosztów wprowadzenia wspólnej waluty wymienia się zazwyczaj rezygnację z własnej polityki pieniężnej, koszty spełnienia wymogów udziału w unii walutowej (tj. spełnienia monetarnych i fiskalnych kryteriów konwergencji). Do kosztów należy także dodać wzbudzające wiele obaw społecznych zjawiska związane ze zmianą przepływów dochodów w gospodarce. Są one kosztem oczywiście tylko o tyle, o ile negatywnie dotyczą znaczące grupy społeczeństwa. Obawy budzą następujące kwestie:

- Rozkład kosztów dostosowawczych związanych z wypełnieniem kryteriów konwergencji. W przypadku ograniczania wydatków budżetu państwa, do których należą są m.in. wynagrodzenia osób pracujących w instytucjach administracji publicznej, szkołach, uczelniach wyższych, zasiłki dla osób bezrobotnych, emerytury i renty, i inne świadczenia, istnieją obawy, że to te grupy społeczeństwa będą ponosiły wyższe koszty dostosowawcze.
- Możliwe niekorzystne dla dużych grup społecznych zmiany cen – społeczeństwo obawia się wzrostu cen związanego z wprowadzeniem euro.

³² http://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/facts/euint/html/ei_007.pl.html (dostęp 01.12.2013).

³³ W literaturze przedmiotu to zjawisko nazywa się aprecjacją waluty.

³⁴ W literaturze przedmiotu to zjawisko nazywa się deprecjacją waluty.

- Długookresowe zmiany w przepływie dochodów związane z wprowadzeniem euro, a w szczególności zmiany w relacjach dochodów pomiędzy grupami zamożniejszymi i uboższymi³⁵.

Tabela 2. Zestawienie kosztów i korzyści z przyjęcia wspólnej waluty euro

Korzyści	Koszty
Niskie stopy procentowe	rezygnacja z własnej polityki pieniężnej
Większa przejrzystość cen	spełnienia monetarnych i fiskalnych kryteriów konwergencji
Brak kosztów transakcyjnych, tj. nie trzeba: – ponosić kosztów kupna i sprzedaży walut obcych – zabezpieczać się przed niekorzystnymi skutkami zmian kursów walutowych – ponosić kosztów płatności transgranicznych w walutach obcych, obciążonych wysokimi prowizjami – posiadać kilku kont w różnych walutach, co utrudniało zarządzanie środkami pieniężnymi	zjawiska związane ze zmianą przepływów dochodów w gospodarce
	nierównomierny rozkład kosztów dostosowawczych (związanych z wypełnieniem kryteriów konwergencji)
	niekorzystne dla dużych grup społeczne zmiany cen
	długookresowe zmiany w przepływie dochodów związane z wprowadzeniem euro
brak wahań kursów walutowych	

Źródło: Opracowanie własne.

11. Kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej

Najsilniej na procesy integracyjne państw członkowskich UE wpłynął światowy kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w USA na rynku finansowym. Pierwsze symptomy światowego kryzysu pojawiły się w połowie 2007 r. na rynku bankowym USA w segmencie kredytów hipotecznych. Utrzymywana od wielu lat polityka niskich stóp procentowych przez amerykański bank centralny (FED) stworzyła łatwe warunki dostępu do kredytów hipotecznych. Banki udzielały kredytu na 100% wartości domu, a nawet na 120%, także na jego wyposażenie. Wiele kredytów udzielono osobom o niskiej zdolności kredytowej. Poręczenia kredytów udzielanych kredytobiorcom o niskiej wiarygodności, zapewniały firmy kontrolowane przez państwo. W 2007 r. okazało się, że ponad 2 mln. kredytobiorców nie spłaca rat kredytu. Jednocześnie wiele nowych domów, wybudowanych przez deweloperów na kredyt, nie mogło uzyskać nabywców, co spowodowało spadek cen o 15%. Sytuacja ta stworzyła poważne problemy finansowe bankom, drastycznie ograniczając ich płynność finansową, a w konsekwencji zagrażając upadłością. W pogoni za zyskiem duże banki inwestycyjne

³⁵ W. Orłowski, *Kto zyska na euro?*, Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej, s. 3–4 www.nbportal.pl/euro/.../Kto_zyska_na_euro_referat_WMOrlowski (dostęp 01.12.2013).

wprowadziły na rynek wiele skomplikowanych instrumentów finansowych, w tym obligacje³⁶, które były zabezpieczone kredytami hipotecznymi, i oparte na nich finansowe instrumenty pochodne. Te nowoczesne papiery wartościowe znacząco przyczyniły się do rozszerzenia skali operacji kapitałowych o charakterze spekulacyjnym³⁷, angażując kapitały wielu banków zagranicznych, **głównie europejskich**, działających na rynku amerykańskim. Papiery te na początku zapewniały wysoką stopę zwrotu, kiedy jednak wiele kredytów hipotecznych nie było spłacanych, a ceny nieruchomości spadły o kilkanaście procent, załamała się ich wycena. Narósł bąbel spekulacyjny³⁸ na rynku bankowym w USA, który spowodował duży spadek aktywów banków i powstanie trudnych do oszacowania papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych, których na rynku finansowym nikt nie chciał kupić. Według oceny ekspertów na rynkach finansowych znalazł się kapitał spekulacyjny wynoszący nawet 50 bln USD, który nie miał pokrycia w wartości majątkowej. Sytuacja ta spowodowała niepewność co do aktywów posiadanych przez banki, a w konsekwencji brak skłonności do pożyczania środków na rynku międzybankowym³⁹.

Kryzys wywołał poważne trudności finansowe wielu państw UE oraz utrudnienia w funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej. Problemy stały się trudne do rozwiązania, ponieważ traktat z Lizbony, który był negocjowany w czasie pierwszych symptomów kryzysu, nie wprowadzał mechanizmów zarządzania kryzysowego⁴⁰.

Trudności finansowe wielu państw członkowskich UE w latach 2010 i 2011, będące wynikiem kryzysu, stały się przyczyną podjęcia przez Komisję Europejską i inne instytucje oraz organy unijne wielu działań, mających na celu przezwyciężenie kryzysu, zwłaszcza w obszarze finansów publicznych państw członkowskich, oraz nadanie nowych impulsów rozwojowych Unii Europejskiej⁴¹. Na tle światowego kryzysu wyraźnie ujawniły się problemy gospodarki Unii Europejskiej, gdyż zmiany gospodarcze zachodziły szybciej niż zmiany polityczne. Na przykładzie kryzysu w strefie euro udowadnia się, że unia gospodarcza i walutowa została niewłaściwie skonstruowana w odniesieniu do rozkładu kompetencji między państwami a instytucjami UE. Państwa zostały pozbawione prawa do

³⁶ Objasnienie w słowniczku.

³⁷ Objasnienie w słowniczku.

³⁸ Objasnienie w słowniczku.

³⁹ M. Daniluk, *Rynki finansowe...*, s. 291–292

⁴⁰ K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 323–324; Z. Czachór, *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 26.

⁴¹ S. Owsiak, *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33), s. 162.

kształtowania własnej polityki monetarnej⁴², a Unii Europejskiej nie przyznano mocy decyzyjnej w sferze fiskalnej⁴³. W tej sytuacji pojawienie się kryzysu było kwestią czasu⁴⁴. Kryzys odsłonił strukturalne słabe punkty UE. Średnia stopa wzrostu gospodarczego w Europie była niższa w porównaniu z największymi partnerami gospodarczymi. Wynikało to głównie z różnic w poziomie wydajności pracy, z niższego poziomu inwestycji w działalność badawczo-rozwojową i innowacje, niewystarczającego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, niechęci części społeczeństw UE do wprowadzania innowacji oraz niskich wskaźników zatrudnienia, które wynoszą średnio 69% dla osób w wieku 20–64 lat i są znacznie niższe niż w innych częściach świata. Wraz z odchodzeniem na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego liczba osób aktywnych zawodowo zaczyna się w UE zmniejszać. System gospodarczy Unii Europejskiej jest jednym z najbardziej otwartych na świecie, ale mimo to konkurencja ze strony państw rozwiniętych spoza UE i państw wschodzących jest coraz ostrzejsza. Dostępność łatwych kredytów, krótkowzroczność i nadmierne ryzyko na rynkach finansowych na całym świecie sprzyjały spekulacjom i doprowadziły do wzrostu gospodarczego opartego na tzw. bańce finansowej i do poważnej nierównowagi⁴⁵.

Kryzys zmusił Europę do opracowywania rozwiązań zapewniających skuteczny i stabilny system finansowy, który będzie miał przełożenie także w systemie globalnym. Pokazał, że systemy gospodarcze państw UE są w bardzo dużym stopniu zależne od siebie nawzajem. Szczególnie uwidocznione zostały bliskie związki państw w strefie euro i ich wzajemne oddziaływanie. Reformy lub ich brak w jednym kraju mają wpływ na wyniki we wszystkich pozostałych⁴⁶.

Pierwszym formalnym wyrazem ustaleń mających na celu przezwyciężenie kryzysu finansowego, zapewnienie stabilności strefy euro oraz wzrostu gospodarczego podjętych podczas posiedzenia Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r. był Pakt Euro Plus. Podjęte decyzje nie miały charakteru opracowania, ale zaowocowały przygotowaniem wiążących dokumentów, tj. sześciu aktów prawnych: pięciu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i jednej dyrektywy Rady Ecofin (tzw. sześciopak), Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (tzw. traktat fiskalny) oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (załącznik II do Paktu Euro Plus).

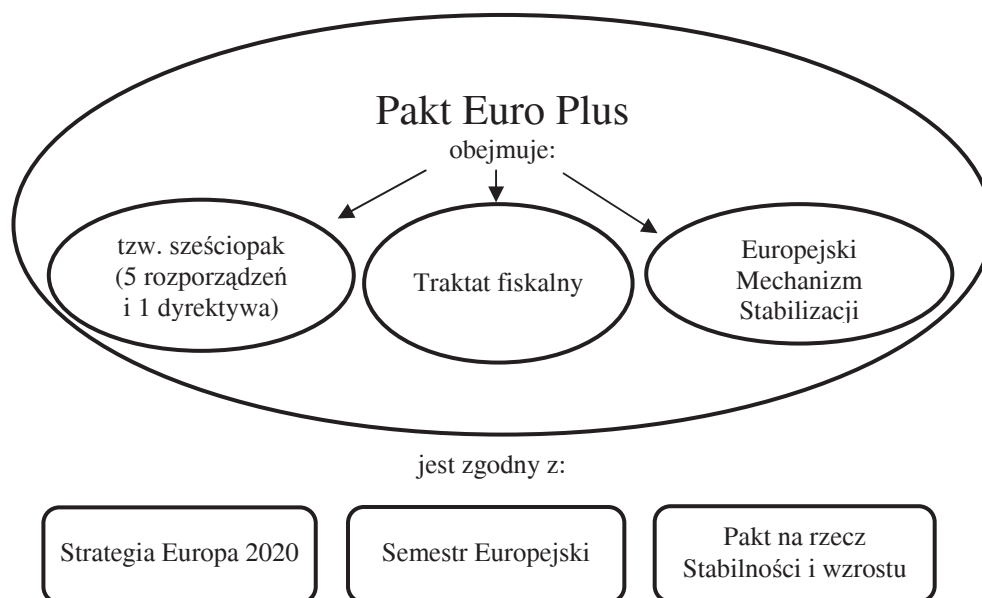
⁴² Objaśnienie w słowniczku.

⁴³ Objaśnienie w słowniczku.

⁴⁴ Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 88.

⁴⁵ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010), Bruksela 3.3.2010, s. 8–9.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 9.



Rysunek 2. Schemat Paktu Euro Plus

Źródło: Opracowanie własne.

Pakt Euro Plus dotyczy całej Unii Europejskiej. Ideą jest ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej, służąca zwiększeniu konkurencyjności gospodarek krajów Unii Europejskiej oraz konwergencji. Realizacja Paktu będzie zgodna z instrumentami zawartymi w **strategii Europa 2020**, **semestrze europejskim**, wytycznymi oraz **Paktem na rzecz stabilności i wzrostu**. Zgodnie z założeniami Paktu Euro Plus, każde państwo ma obowiązek przedstawienia krajowego zakresu reform. Co roku szef każdego państwa lub szef rządu będzie musiał przedstawić konkretne zobowiązanie krajowe w zakresie reform. Realizacja tego zobowiązania będzie podlegała monitorowaniu na podstawie sprawozdania Komisji Europejskiej przedstawianego na szczepku politycznym przez szefów państw bądź rządu⁴⁷. Państwa zobowiązały się do prowadzenia politycznej dyskusji służącej wymianie informacji i doświadczeń dotyczących polityki podatkowej. Pakt przewiduje, że państwa będą uzgadniać z Komisją Europejską zestawy konkretnych działań, realizowanych przez nie w ciągu następnych 12 miesięcy⁴⁸.

⁴⁷ S. Owsiak, *Opinia merytoryczna...*, s. 162–163.

⁴⁸ A. Nowak-Far, *Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacji z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33), s. 109.

Sześciopak – to przyjęte przez Parlament Europejski i Radę akty prawne (tj. pięć rozporządzeń z dnia 16 listopada 2011 r. i jedna dyrektywa z dnia 8 listopada 2011 r.), które wprowadziły zmiany legislacyjne dotyczące wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych oraz dyscypliny finansów publicznych w strefie euro. Z punktu widzenia Polski i innych krajów spoza strefy euro kluczowe znaczenie ma dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Ramy te stanowią zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji będących podstawą prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych, dotyczą m.in. systemów rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej, reguł i procedur regulujących przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego, monitorowania i analizy mającej na celu zwiększenie przejrzystości wszystkich elementów procesu budżetowego.

Natomiast pięcioma rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzono następujące procedury:

- procedurę wielostronnego monitorowania,
- procedurę nadmiernego deficytu,
- procedurę zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
- procedurę nadmiernego zakłócenia równowagi.

W ramach **procedury wielostronnego monitorowania** państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji wszelkich informacji o ważniejszych środkach podjętych przez nie w zakresie polityki gospodarczej. Jeżeli po otrzymaniu od państwa członkowskiego informacji dotyczącej podjętych działań o charakterze gospodarczym Komisja Europejska stwierdzi, iż polityka gospodarcza danego kraju Unii Europejskiej jest niezgodna z ogólnymi kierunkami polityki gospodarczej Unii Europejskiej (lub że wystawia on na ryzyko prawidłowe funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej) to może zostać sformułowane przez Radę ostrzeżenie i dodatkowo zalecenie podjęcia określonych działań. Zalecenia z definicji nie są wiążące, lecz podanie ich do publicznej wiadomości może spowodować wywarcie presji na rząd w celu skłonienia go do ich efektywnego zastosowania⁴⁹. Jeżeli Rada UE uzna, że państwo członkowskie nie podjęło działań zgodnych z zaleceniem Rady, to może nałożyć na to państwo obowiązek złożenia w Komisji oprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% jego produktu krajowego brutto (PKB). Istotą tej sankcji jest to, że państwo nie może dysponować kwotą odpowiadającą 0,2% PKB. Depozyt ten może się zmniejszyć w przypadku dalszego niestosowania reguł polityki budżetowej.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 104.

Nie można manipulować danymi statystycznymi. Państwo, które podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu oraz długu istotne dla stosowania procedury nadmiernego deficytu może także zostać ukarane grzywną w wysokości do 0,2% jego PKB.

Procedura nadmiernego deficytu nakłada na wszystkie państwa członkowskie, bez względu na wielkość ich gospodarek czy dynamikę ich cyklu gospodarczego, obowiązek unikania deficytu. W praktyce jednak „nadmierny” deficyt jest definiowany inaczej dla krajów strefy euro i dla krajów spoza niej. Dla krajów strefy euro stosuje się formułę równoważenia deficytu budżetowego „równowagi bądź nadwyżki” jako celu średnioterminowego polityki gospodarczej. Dla państw spoza strefy euro tym celem jest osiągnięcie budżetowych kryteriów konwergencji i utrzymanie się w ich ramach nawet przed przyjęciem euro. Jeżeli Komisja Europejska stwierdzi, że państwo członkowskie nie spełnia budżetowych wymogów stabilności/konwergencji, to musi ono przygotowywać sprawozdanie, w którym wskazane byłyby istotne czynniki, oddziałujące na sytuację budżetową i gospodarczą takiego kraju. Po podjęciu przez Radę decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu budżetowego państwo członkowskie musi podjąć działania zmierzające do skorygowania sytuacji budżetowej, tak by spełnione były kryteria dyscypliny budżetowej⁵⁰.

Procedura zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz nadmiernego zakłócenia równowagi – w połączeniu ze sprawowaniem ścisłego nadzoru nad polityką budżetową państw członkowskich Unia Europejska (UE) dokonuje również oceny ich polityki gospodarczej w celu wykrywania i korygowania nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Mowa tu o poważnych zakłóceniach równowagi, które mogą zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej.

Dlatego też został ustanowiony mechanizm ostrzegania w celu wykrywania zakłóceń równowagi, specjalna procedura służąca korygowaniu nadmiernych zakłóceń równowagi oraz sankcje nakładane na te państwa członkowskie strefy euro, które nie stosują się do zaleceń przyjętych na poziomie europejskim w celu korygowania nadmiernych zakłóceń równowagi w ich krajach. Aby móc wcześniej wykrywać zakłócenia równowagi, Komisja przygotowuje roczne sprawozdanie. Sprawozdanie to zawiera ocenę gospodarczo-finansową opartą na tabeli wskaźników z zestawem wskaźników ekonomicznych, istotnych dla wykrywania zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W sprawozdaniu tym wskazane zostają państwa członkowskie, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które mogą być na nie narażone. Dla każdego takiego państwa Komisja

⁵⁰ *Ibidem*, s. 104–105.

przeprowadza szczegółową ocenę sytuacji, pozwalającą na stwierdzenie, czy w danym państwie członkowskim występują zakłócenia równowagi. Przegląd wskaźników w państwach członkowskich jest dokonywany podczas europejskiego semestru. Jeżeli w danym państwie członkowskim występują nadmierne zakłócenia równowagi, to zostaje wszczęta specjalna procedura. Rada może zażądać, aby dane państwo członkowskie przedstawiło w wyznaczonym terminie plan działań naprawczych. Jeżeli przedstawiony plan uznany zostaje za niewystarczający, to może być na państwo to nałożona roczna grzywna w wysokości 0,1% jego PKB⁵¹.

Szczególną uwagę należałoby zwrócić na wprowadzony **europejski semestr**. Jest to system tworzenia i nadzorowania ram koordynacji polityk gospodarczych Unii Europejskiej, których ramą traktatową są przepisy art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz przepisy art. 148 Traktatu dotyczące zatrudnienia. Postanowienia dotyczące semestru europejskiego są częścią szerszego pakietu planistycznego Unii Europejskiej obejmującego strategię na rzecz zatrudnienia oraz ogólny pakiet Europa 2020. Nowe przepisy wprowadzają wyraźny obowiązek przedstawienia przez państwa członkowskie Unii nie tylko programów konwergencji czy programów stabilizacji, ale także krajowego programu reform nawiązującego do unijnej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Celem semestru jest zapewnienie odpowiedniego cyklu planistycznego obejmującego wszystkie kraje UE oraz zapewnienie systemu egzekwowania realizacji planów makroekonomicznych. To właśnie podczas semestru europejskiego szef każdego państwa lub szef rządu przedstawia sprawozdania dotyczące stabilności gospodarki i wypełniania sformułowanych przez Komisję bądź Radę zaleceń.

Wszelkie dochody Komisji uzyskane z tytułu odsetek od złożonych depozytów, grzywna zapłacona w wyniku procedury nadmiernego deficytu, a także grzywna zapłacona w wyniku procedury korygowania nierównowag makroekonomicznych będą przekazywane na rzecz **Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej**. Z tego instrumentu udzielane są krajom pożyczki, proporcjonalnie do stopnia zakłócenia równowagi makroekonomicznej i fiskalnej danego państwa członkowskiego.

Europejski Mechanizm Stabilizacji jest adresowany jedynie do państw strefy euro. Kraje spoza tej strefy mogą w nim uczestniczyć jako obserwatorzy, którym będą dostarczane wszelkie materiały dotyczące stabilności. Wraz z przystąpieniem do strefy euro istnieje obowiązek dołączenia do EMS wraz z wszelkimi prawami i obowiązkami. Wiąże się z tym konieczność wniesienia kapitału na takich samych zasadach jak wniesienie kapitału do Europejskiego Banku Cen-

⁵¹ http://europa.eu/legislation_summaries/other/ec0019_pl.htm (dostęp 18.01.2014).

tralnego. Udział kapitałowy państw tworzących EMS jest o tyle ważny, że od jego wysokości uzależniona jest liczba głosów przy podejmowaniu niektórych decyzji. Największy udział mają w nim Niemcy – 190 mld euro i Francja – ok. 143 mld euro. Europejski Mechanizm Stabilizacji zamierza ściśle współpracować z Międzynarodowym Funduszem Walutowym na poziomie technicznym i finansowym przy zaangażowaniu Komisji i Europejskiego Banku Centralnego⁵².

Strategia Europa 2020 to unijna strategia wzrostu na najbliższe dziesięciolecie. Celem jest budowanie inteligentnej i zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Równoległa praca nad tymi trzema priorytetami powinna pomóc UE i państwom członkowskim w uzyskaniu wzrostu zatrudnienia oraz zwiększeniu produktywności i spójności społecznej. Unia wyznaczyła sobie konkretny plan obejmujący pięć celów – w zakresie zatrudnienia, innowacji, edukacji, włączenia społecznego oraz zmian klimatu/energii – które należy osiągnąć do 2020 r. W każdym z tych obszarów wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły z kolei własne cele krajowe. Konkretnie działania na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym wzmacniają realizację strategii⁵³.

Pakt na rzecz stabilności i wzrostu jest to zbiór aktów prawnych prezentujących ustalenia uzgodnione przez przedstawicieli państw członkowskich UE w Amsterdamie w 1997 r. Celem paktu jest osiągnięcie sprawnych finansów państwa jako sposobu wzmocnienia warunków sprzyjających stabilności cen oraz osiągnięcia silnego i trwałego wzrostu przyczyniającego się do tworzenia miejsc pracy. Zgodnie z zapisem paktu Komisja Europejska nadzoruje, czy stosunek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszył się znacznie oraz w sposób trwały osiągnął poziom bliski wartości odniesienia (tj. 3% PKB) lub czy przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, czy relacja pomiędzy długiem publicznym a PKB przekracza wartość odniesienia (tj. 60% PKB), ale także czy stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do tej wartości w zadowalającym tempie.

Pakt składa się z części prewencyjnej i naprawczej. W ramach części prewencyjnej każdy kraj członkowski zobowiązany jest corocznie do przesyłania Komisji Europejskiej programów spójności (konwergencji) obejmujących analizę sytuacji finansów publicznych oraz gospodarki w poprzednim i bieżącym roku, a także prognozy na co najmniej trzy lata. Natomiast w części naprawczej paktu wyznaczone zostały sankcje za nieprzestrzeganie wyznaczonych kryteriów budżetowych (głównie dotyczących deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz w przypadku braku postępów we wdrażaniu zalecanych zmian. W pierwotnej wersji paktu w ramach sankcji Rada UE może:

⁵² S. Owsiak, *Opinia merytoryczna...*, s. 168–169.

⁵³ http://ec.europa.eu/europa2020/index_pl.htm (dostęp 18.01.2014).

- zażądać od danego państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje;
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego;
- zażądać złożenia przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy w ocenie Rady nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
- nałożyć grzywnę w stosownej wysokości.

Pakt stabilności i wzrostu podlegał dalszym reformom. Pierwsza reforma miała miejsce w 2005 r., kiedy to wyznaczono m.in. dodatkowy wskaźnik oceny sytuacji budżetowej państw członkowskich w średnim okresie, czyli tzw. średnioterminowy cel budżetowy (MTO – *medium term objective*) oparty na strukturalnym saldzie budżetowym. Druga reforma paktu miała miejsce w latach 2010–2011 podczas przeprowadzonych w Unii Europejskiej zmian w zakresie tzw. zarządzania gospodarczego. W jej ramach wprowadzono m.in. dwie nowe reguły, tj. regułę wydatkową oraz regułę definiującą tempo obniżania zadłużenia w przypadku przekroczenia dopuszczalnego kryterium w tym zakresie⁵⁴.

Literatura

- Burda M., Wyplosz Ch., *Markoekonomia, podręcznik europejski*, Warszawa 2013
- Czachór Z., *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2
- Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013
- Daniluk M., *Rynki finansowe w zglobalizowanej gospodarce*, Warszawa 2010
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011
- Marciniak S., *Makro- i mikroekonomia: podstawowe problemy współczesności*, Warszawa 2013
- Nasiłowski M., *System rynkowy, podstawy mikro- i makroekonomii*, Warszawa 1996
- Nowak-Far A., *Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacji z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33)
- Oręziak L., *Euro. Nowy pieniądz*, Warszawa 1999
- Orłowski W., *Kto zyska na euro?*, Szkoła Biznesu Politechniki Warszawskiej, www.nbportal.pl/euro/.../Kto_zyska_na_euro_referat_WMOrlowski (dostęp 01.12.2013)
- Owsiak S., *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33)

⁵⁴ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=57CCE4572261D82CC1257A710031E5FC&litera=P> (dostęp 18.01.2014).

Słowniczek

Bąbel spekulacyjny – zwany też „bańką cenową” lub „bańką spekulacyjną” jest to gwałtowny i ciągły wzrost cen aktywów, który kreuje oczekiwania dalszego ich wzrostu, przyciągając tym samym nowych inwestorów, zainteresowanych zyskami kapitałowymi. Bańka spekulacyjna (cenowa) jest samonapędzającym się mechanizmem, w którym wzrost cen nie jest uzasadniony czynnikami ekonomiczno-finansowymi, a psychologicznymi, np. ciągle rosnącymi oczekiwaniami.

Deficyt – występuje, gdy wydatki w budżecie danej instytucji (najczęściej państwa) są wyższe niż jej dochody. Przeciwnością deficytu jest nadwyżka budżetowa.

Depozyt – to inwestycja finansowa, która polega na powierzeniu środków finansowych bankowi przez inwestora (zwanego depozytariuszem) na pewien okres.

Dług publiczny – obejmuje nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych, ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora (tzw. skonsolidowane zadłużenie brutto), zaciągnięte z następujących tytułów:

- papiery wartościowe opiewające wyłącznie na świadczenia pieniężne (poza papierami udziałowymi),
- pożyczki (w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona),
- kredyty,
- przyjęte depozyty,
- zobowiązania wymagalne (tzn. zobowiązania, których termin płatności minął, a które nie zostały przedawnione lub umorzone).

Dochód narodowy – to suma dochodów wszystkich obywateli oraz osób prawnych z siedzibą w danym kraju, uzyskanych z wykorzystania czynników produkcji, takich jak ziemia, praca, kapitał.

Liberalizacja – polega na ograniczeniu ingerencji państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Jej celem jest zdynamizowanie rozwoju gospodarczego kraju. Przeprowadza się ją głównie po to, aby zwiększyć skalę przedsiębiorczości i aktywności przedsiębiorstw prywatnych, zachęcić do inwestowania i rozwijania działalności.

Obligacja – to papier wartościowy dłużny. Inwestor/państwo w wyniku braku środków finansowych emituje obligacje (papier wartościowy dłużny) zaciągając zobowiązanie wobec kupującego obligację. Jednocześnie inwestor/państwo zobowiązuje się, że je wykupi w określonym czasie po określonej cenie wynikającej z oprocentowania obligacji.

Pieniądz – środek wymiany, środek płatniczy.

Polityka pieniężna – to systematyczne działania mające na celu zapewnienie stabilności cen. Politykę pieniężną państwa prowadzi bank centralny lub inna instytucja rządowa upoważniona do realizacji tej funkcji. Oddziałuje ona na poziom podaży pieniądza oraz na kursy walutowe.

Polityka fiskalna – to ogół działań państwa kształtujących budżet państwa poprzez zmiany we wpływach (np. podatki) i wydatkach państwa (np. dotacje, subwencje, inwestycje państwowe, itp.).

Popyt – to ilość dobra, które konsumenci zechcą zakupić w określonym czasie po określonej cenie.

Popyt spekulacyjny – to zjawisko występujące w ekonomii, polegające na tym, że w momencie wzrostu ceny danego dobra popyt na to dobro również rośnie, gdyż konsumenci przewidują w najbliższym czasie znaczny wzrost ceny tego dobra.

Rynek międzybankowy – stronami transakcji są instytucje bankowe, a przedmiotem transakcji są depozyty międzybankowe w walucie krajowej i zagranicznej oraz krótkoterminowe instrumenty finansowe. Rynek ten jest uważany za najważniejszą część rynku pieniężnego, na którym banki mają możliwość pożyczania sobie nawzajem swoich aktywów płynnych. Jest to także rynek zamknięty, gdyż transakcje instrumentami finansowymi mogą być zawierane tylko przez banki komercyjne i bank centralny.

Stopa procentowa – miernik przychodu, jaki przysługuje posiadaczowi kapitału z racji udostępnienia go innym. Można wyróżnić także stopę nominalną (oficjalne oprocentowanie), realną (oprocentowanie pomniejszone o wartość inflacji) oraz efektywną (uwzględniającą częstotliwość naliczania odsetek oraz stopę podatku dochodowego).

„Wąż walutowy” – oznacza, że kursy walut państw członkowskich mogły odchyłać się wzajemnie od siebie o 2,2% (to był tzw. „wąż”) a od dolara o 4,5% (to był tzw. „tunel”).

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Pytania sprawdzające – przykłady:

1. Jak wyjaśniłbyś pojęcie pieniądza?
2. Wymień podstawowe funkcje pieniądza i uzasadnij.
3. Czy euro jest pieniądzem? Dlaczego?
4. Kiedy podjęto pierwsze próby wprowadzenia wspólnego pieniądza; wyjaśnij, co było tego przyczyną?
5. Jakie są warunki udziału w unii gospodarczej i walutowej?

Odpowiedzi na ww. przykłady pytań sprawdzających mogą być formułowane przez uczniów indywidualnie lub w grupach – w formie dyskusji.

Zadanie 1

Trzyosobowa rodzina zamieszkała w Polsce zamierza wyjechać na wakacje do Rzymu:

- a) Ile złotych powinna mieć przygotowanych na zakup wycieczki dla trzech osób, jeżeli wycieczka dla 1 osoby kosztuje 500 euro? (dla wyliczeń można przyjąć średni kurs euro, np. 4,24 zł)
- b) Czy oszczędności rodziny w wysokości 3000 zł wystarczą na zakup wycieczki?

Zadanie 2

Firma Fructus eksportuje owoce do krajów Unii Europejskiej. W lipcu 2013 r. podpisała kontrakt na kwotę 30 000 euro na eksport malin do Francji:

- a) Jaki będzie zysk firmy, jeżeli kurs euro w dniu transakcji wyniesie 4,25 zł, a jaki jeżeli wyniesie 4,05 zł?
- b) Czy zmiany cen waluty euro mają wpływ na wysokość zysków firmy z tytułu eksportu?

Zadanie 3

Firma Sokpol produkuje w Polsce soki owocowe z różnych owoców. Do produkcji soku o smaku figowo-pomarańczowym importuje owoce fig z Grecji. Firma podpisała kontrakt na import fig na kwotę 10 540 euro. W dniu zapłaty kurs euro wynosi 4,12 zł.

- a) Oblicz ile złotych powinna przedstawić Firma Sokpol do wymiany na euro, aby zapłacić dostawcy za owoce.

- b) Jeżeli kurs euro wzrasta do poziomu 4,50 zł, jaki koszt poniosłaby firma zakupując figi u dostawcy?
- c) Jeżeli cena litra soku na rynku polskim jest stała i wynosi 4,50 zł, a koszt zakupu fig wzrasta na skutek wzrostu kursu waluty euro z 4,12 zł do 4,50 zł, to czy zysk firmy ze sprzedaży soku wzrasta, czy ulega obniżeniu?
- d) Jeżeli w Polsce wprowadzono by wspólną walutę euro, czy w przypadku podpisania kontraktu z dostawcą owoców z Grecji na kwotę 10 540 euro firma Sokpol ponosiłaby wyższe koszty transakcji?

Zadanie 4

Proszę dokonać analizy SWOT, tj. wskazać szanse i zagrożenia oraz słabe i mocne strony dotyczące wprowadzenia w Polsce wspólnej waluty euro.

Strenghts mocne strony	Weaknesses słabe strony
Opportunities szanse	Threats zagrożenia

Zadania można rozwiązywać indywidualnie lub w grupach. Po dokonaniu obliczeń nauczyciel może przeprowadzić dyskusję z uczniami nt. korzyści i strat dla społeczeństwa i przedsiębiorców z wprowadzenia wspólnej waluty. Ważne, aby uczniowie sami formułowali swoje opinie na podstawie już zdobytej wiedzy z podstaw ekonomii, podstaw gospodarki rynkowej, podstaw przedsiębiorczości oraz wspólnego rynku UE.

Zadanie 5

Praca z tekstem:

Nauczyciel przygotowuje tekst dotyczący np. polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny lub etapów wprowadzania unii gospodarczej i walutowej oraz pytania dotyczące tego zakresu. Podczas lekcji uczniowie będą zobowiązani do znalezienia odpowiedzi w tekście na zadawane przez nauczyciela pytania. Pytania nauczyciela mogą być formułowane jako prawda lub fałsz. Zadanie to ma pobudzić uczniów do samodzielnego formułowania myśli i wyrażania krytycznego zdania. Zadanie można przeprowadzić w jednej lub kilku grupach, może zakończyć się dyskusją na wybrany temat.

Zadanie 6

Do realizacji w formie dyskusji – przykłady:

1. Jakie czynniki powodują kryzys gospodarczy i dlaczego? Wymień je.
2. Wyobraźcie sobie, że jesteście premierami rządów państw członkowskich UE i ministrami finansów. Jakie działania podjęlibyście w celu złagodzenia kryzysu finansowego i dlaczego?
3. Czy Waszym zdaniem działania podejmowane w ramach semestru europejskiego są wystarczające do zapobiegania zjawiskom kryzysowym?

Zadanie ma na celu swobodne wyrażanie przez uczniów swoich opinii, myśli, pomysłów i refleksji na ww. tematy na podstawie wiedzy z podstaw ekonomii, podstaw gospodarki rynkowej, podstaw przedsiębiorczości oraz Wspólnego Rynku UE. Zadanie można przeprowadzić także w grupach. Należy podzielić klasę na dwie przeciwstawne grupy, które słuchając argumentacji przeciwnika, mogą ze sobą negocjować w celu wypracowania wspólnych decyzji i rozwiązań. Czas trwania – do decyzji nauczyciela.

Aleksandra Szczerba-Zawada

Wydział Prawa i Administracji

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

USTRÓJ UNII EUROPEJSKIEJ

Cel zajęć

Problematyka zajęć będzie dotyczyła zakresu kompetencji siedmiu instytucji Unii Europejskiej oraz przebiegu unijnego procesu decyzyjnego. Szczególny nacisk położony zostanie na ukazanie unijnej procedury prawodawczej i roli, jaką odgrywają w tym podstawowym trybie stanowienia prawa w UE poszczególne instytucje. Tak określony przedmiot zajęć pozwoli ukazać specyfikę unijnego systemu instytucjonalnego i decyzyjnego, składającego się na wyjątkowy ustrój UE, i wyjaśnić osobliwości tej unikalnej organizacji międzynarodowej.

Wykład wzbogacony zostanie ćwiczeniami aktywizującymi. Uczniowie przeprowadzą m.in. symulację głosowania w Radzie Unii Europejskiej nad wskazanym zagadnieniem. Celem tego ćwiczenia będzie pokazanie wpływu poszczególnych państw oraz ich interesów na proces decyzyjny UE. Aktywność ta pozwoli na zastosowanie zdobytej wiedzy w praktyce, pogłębiając zrozumienie tematu oraz ułatwiając zapamiętanie najważniejszych faktów dotyczących systemu instytucjonalnego i procesu prawodawczego UE.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Wprowadzenie

Powołując do życia Unię Europejską, państwa członkowskie stworzyły unikalną organizację międzynarodową, w której podmiotami procesów integracyj-

nych są nie tylko tworzące ją państwa, ale także ich obywatele. O wyjątkowości UE decyduje jej ponadnarodowy charakter, na który składają się¹:

- Funkcjonowanie organów decyzyjnych niezależnych od woli państw członkowskich. W systemie instytucjonalnym UE część instytucji jest platformą reprezentacji interesów państw członkowskich, niektóre reprezentują interes obywateli UE, jeszcze inne działają w interesie Unii jako organizacji, niezależnym od interesu państw członkowskich.
- Podejmowanie decyzji wiążących wszystkie państwa członkowskie większością oddanych głosów. Podstawowym trybem głosowania w instytucjach prawodawczych UE jest bowiem głosowanie większościowe. W rezultacie, przy osiągnięciu wymaganej większości, dany akt uważa się za ważny i wiążący wszystkie państwa członkowskie, także te, które nie wyraziły zgody na jego przyjęcie.
- Wprowadzanie w życie podjętych decyzji przez organy UE bądź ich nadzór nad procesem wykonywania decyzji przez państwa członkowskie. Wykonywanie decyzji podjętych przez unijne instytucje jest jednym z podstawowych obowiązków państw członkowskich, którego niedopełnienie naraża je na określone sankcje ze strony UE.

Specyficzny – ponadnarodowy – system instytucjonalny i prawny UE pozwala jej zatem wywierać wiążący wpływ na państwa członkowskie, ich organy, a także, co ważne, obywateli.

2. System instytucjonalny Unii Europejskiej

Organizacje międzynarodowe realizują powierzone im zadania i osiągają postawione przed nimi cele przy wykorzystaniu swoich organów. Organy Unii Europejskiej tworzą uporządkowaną strukturę określaną mianem systemu instytucjonalnego, składającą się z elementów o zróżnicowanych zadaniach, uprawnieniach, organizacji wewnętrznej i charakterze – unijnych instytucji, organów i agencji². Podstawą ich działania są dwa unijne traktaty – Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

¹ Por. M.M. Kenig-Witkowska A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2007, s. 32.

² Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 55–56.

Tabela 1. System instytucjonalny UE

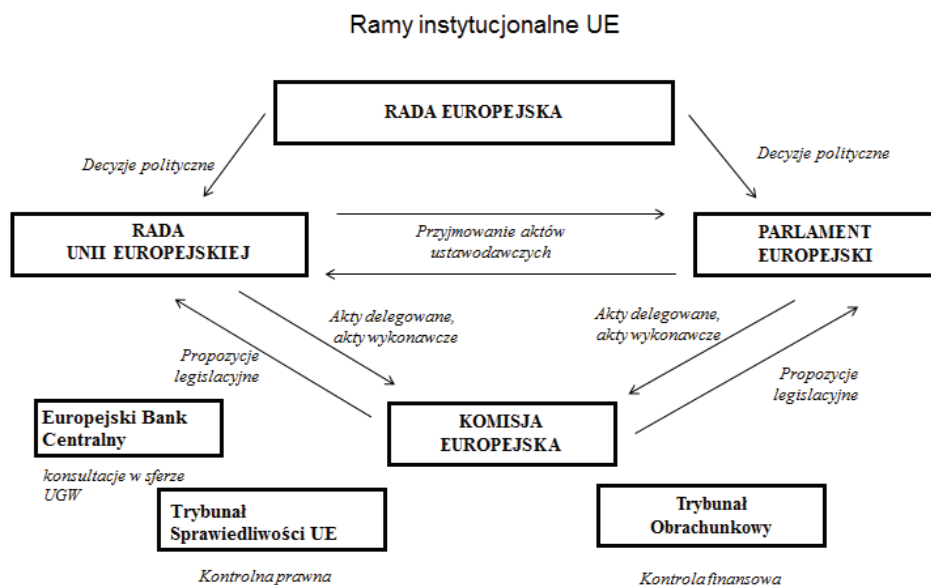
System instytucjonalny UE				
Instytucje UE	Organy pomocnicze	Organy finansowe	Organy między-instytucjonalne	Agencje (organy zdecentralizowane)
Parlament Europejski; Rada Europejska; Rada; Komisja Europejska; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; Europejski Bank Centralny; Trybunał Obrachunkowy	(m.in.) Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów	(m.in.) Europejski Bank Inwestycyjny	(m.in.) Europejska Szkoła Administracji	(m.in.) Europejski Urząd Policji (Europol)

Źródło: Opracowanie własne.

Organy UE stanowią niejednorodną kategorię. Można wśród nich wyróżnić organy pomocnicze, m.in. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, a także Komitet Ekonomiczno-Finansowy czy Rzecznika Praw Obywatelskich. UE posiada także organy wyspecjalizowane, ze względu na obszar swego działania określane również mianem organów finansowych, do których zalicza się np. Europejski Bank Inwestycyjny. Można ponadto wyodrębnić organy międzyinstytucjonalne, m.in. Europejski Urząd Doboru Kadr czy Europejską Szkołę Administracji.

Odrębną kategorię stanowią liczne organy zdecentralizowane, czyli różnego rodzaju **agencje** – m.in. Europejski Urząd Policji (Europol) czy mająca siedzibę w Warszawie Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex).

Ze względu na posiadane kompetencje i pełnione funkcje najważniejsze miejsce zajmują w strukturze organizacyjnej UE **instytucje**: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Tworzą one **ramy instytucjonalne Unii**, które, zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE, „mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. W tym celu TUE i TFUE ustanowiły system podziału kompetencji między różne instytucje, każdej z nich przyznając określoną rolę w strukturze organizacyjnej Unii.



Rysunek 1. Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne.

2.1. Rada Europejska

Rada Europejska jest najważniejszą polityczną instytucją Unii Europejskiej³. Należy ją odróżnić od innej unijnej instytucji – Rady oraz od odrębnej od UE organizacji międzynarodowej – Rady Europy.

Rada Europejska jest instytucją o charakterze międzyrządowym. W jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich – najczęściej prezydenci bądź premierzy, przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji. W pracach Rady Europejskiej uczestniczy, choć nie jest jej członkiem, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Rada Europejska zbiera się na posiedzeniach, zwanych szczytami, dwa razy w ciągu półrocza oraz na posiedzeniach nadzwyczajnych, zwoływanych według potrzeby.

Podstawowym zadaniem Rady Europejskiej jest nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określanie ogólnych kierunków i priorytetów procesu integracji. Kompetencja ta wyznacza RE niezwykle istotną rolę w systemie

³ Por. szerzej A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 139 i n.

instytucjonalnym UE – rolę unijnego architekta i motoru europejskiej integracji⁴. Upoważnia ją bowiem – i tylko ją – do podejmowania wszelkich decyzji co do zakresu i tempa procesów integracyjnych. Oddaje więc stery unijnej integracji w ręce Rady Europejskiej, której konkluzje rozstrzygają o kwestiach tak fundamentalnych, jak przystąpienie do UE nowych państw członkowskich, przyjęcie wspólnej waluty czy ustalenie wieloletnich ram finansowych. Te kluczowe decyzje podejmowane są przez Radę Europejską nie w drodze formalnego głosowania, a przez **konsensus** – uzgadnianie stanowiska wszystkich jej członków. Choć Rada Europejska nie przyjmuje aktów ustawodawczych, jej konkluzje stanowią ważne wskazówki dla instytucji uczestniczących w unijnej procedurze prawodawczej – Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady.

Tabela 2. Skład Rady Europejskiej

Członkowie Rady Europejskiej	Uczestnicy prac Rady Europejskiej
Szeefowie państw lub rządów państw członkowskich Przewodniczący Rady Europejskiej, Przewodniczący Komisji Europejskiej.	Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa
	Warunkowo: członek KE, ministrowie z państw członkowskich
Międzyrządowy charakter RE	

Źródło: Opracowanie własne.

Prócz tej ogólnej kompetencji programowej, traktaty przyznają Radzie Europejskiej nie mniej istotne kompetencje szczegółowe. Obrazuje je poniższa tabela.

Tabela 3. Kompetencje Rady Europejskiej

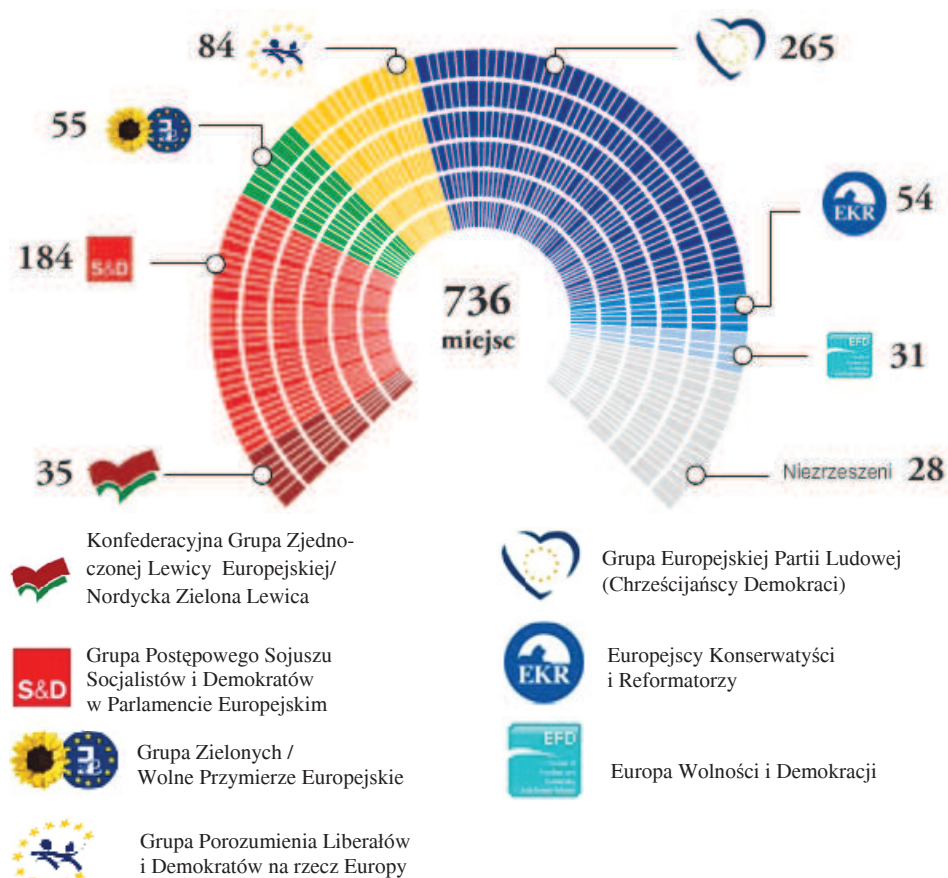
Kompetencje ogólne	Kompetencje szczegółowe
Nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju	Udział w procedurach zmiany traktatów
Określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych	Mianowanie członków unijnych instytucji (np. Komisji Europejskiej)
	Kształtowanie organizacji wewnętrznej unijnych instytucji (np. Parlamentu Europejskiego)
	Odblokowywanie unijnych procedur ustawodawczych
	Stwierdzenie poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie unijnych wartości

Źródło: Opracowanie własne.

⁴ Por. P. van Grinsven, *The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century*, „Clingendae Discussion Papers in Diplomacy” 2003, no. 88, s. 6.

2.2. Parlament Europejski

Parlament Europejski jest unijną instytucją reprezentującą interes obywateli UE. Posłowie do PE nie są przedstawicielami własnego narodu, a reprezentantami całego społeczeństwa UE. W związku z tym nie zasiadają na sali obrad według klucza narodowego, a łączą się w grupy polityczne zwane **frakcjami** według kryterium podobieństwa poglądów politycznych.



Rysunek 2. Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim po wyborach 4–7 czerwca 2009 r.

Źródło: http://www.europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=36&_nrDep=1085&_Checksum=-1206131601

Kadencja Parlamentu Europejskiego trwa pięć lat. Eurodeputowani wybierani są w bezpośrednich wyborach powszechnych, w głosowaniu wolnym i tajnym. Do tej pory nie udało się ustalić jednolitej procedury wyborczej we wszystkich

państwach członkowskich, dlatego też w każdym z państw wybory do PE przeprowadzane są zgodnie z krajową ordynacją wyborczą.

Liczba posłów wybieranych przez społeczeństwo każdego państwa członkowskiego została określona zgodnie z **zasadą degresywnej proporcjonalności**. Oznacza to, że liczba mandatów w PE przypadająca na dane państwo członkowskie jest proporcjonalna do liczby ludności w tym państwie, przy czym im większe państwo pod względem demograficznym, tym większa liczba obywateli przypadających na jednego deputowanego danego państwa w Parlamencie Europejskim. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi traktatem lizbońskim całkowita liczba członków PE nie może przekroczyć 751, łącznie z jego przewodniczącym. Minimalna liczba posłów reprezentujących dane państwo członkowskie wynosić ma 6, maksymalna – 96. Najbliższe wybory do PE, w odniesieniu do których w pełni zaczną obowiązywać powyższe reguły, odbędą się w dniach 22–25 maja 2014 r. (w Polsce 25 maja)⁵.

Obecnie liczba członków PE z podziałem na poszczególne państwa członkowskie przedstawia się, m.in. ze względu na przystąpienie Chorwacji do UE 1 lipca 2013 r., nieco inaczej:

Tabela 4. Liczba przedstawicieli państw członkowskich w Parlamencie Europejskim

Niemcy – 99	Francja – 74	Wielka Brytania – 73	Włochy – 73
Hiszpania – 54	Polska – 51	Rumunia – 33	Holandia – 26
Grecja – 22	Belgia – 22	Portugalia – 22	Czechy – 22
Węgry – 22	Szwecja – 20	Austria – 19	Bułgaria – 18
Dania – 13	Słowacja – 13	Finlandia – 13	Irlandia – 12
Chorwacja – 12	Litwa – 12	Słowenia – 8	Łotwa – 9
Estonia – 6	Cypr – 6	Luksemburg – 6	Malta – 6
RAZEM – 766			

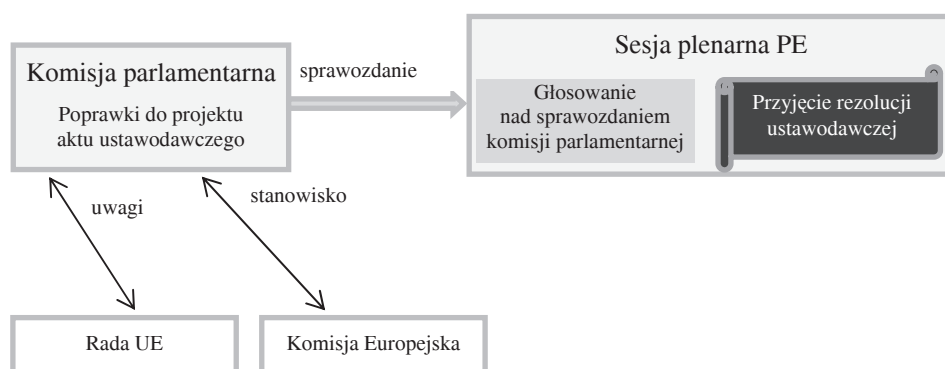
Źródło: Opracowanie własne.

Podstawowy zakres kompetencji przyznanych Parlamentowi Europejskiemu dotyczy stanowienia prawa w UE. To właśnie Parlament Europejski, wraz z Radą, przyjmuje, w ramach zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej, akty

⁵ Wybory do Parlamentu Europejskiego, World Wide Web: http://www.europarl.pl/pl/Wybory_2014/Wybory.html (dostęp 30.12.2013).

prawodawcze oraz uchwała budżet UE, co istotnie wzmacnia jego pozycję w porównaniu do stanu sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego.

Decyzje Parlamentu Europejskiego w zakresie procedury ustawodawczej podejmowane są na sesji plenarnej, będącej zwieńczeniem prac legislacyjnych realizowanych w komisjach parlamentarnych oraz grupach politycznych.



Rysunek 3. Proces decyzyjny w Parlamencie Europejskim

Źródło: Opracowanie własne.

Parlament Europejski pełni też funkcje kontroli politycznej, której najważniejszym wyrazem jest możliwość udzielenia wotum nieufności Komisji Europejskiej, w wyniku którego jej członkowie rezygnują ze swoich funkcji.

Parlamentowi Europejskiemu przyznano również kompetencje o charakterze kreacyjnym, związane z obsadzaniem unijnych instytucji i organów. Na ich podstawie Parlament m.in. powołuje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz uczestniczy w procedurze wyboru członków Komisji Europejskiej.

Tabela 5. Kompetencje Parlamentu Europejskiego

Kompetencje prawodawcze	Stanowi prawo wraz z Radą UE w ramach zwykłej i specjalnej procedury ustawodawczej
Kompetencje budżetowe	Zatwierdza budżet Udziela Komisji absolutorium z jego wykonania
Kompetencje kontrolne	Sprawuje kontrolę polityczną nad instytucjami UE, w szczególności nad Komisją
Kompetencje kreacyjne	Mianuje unijne organy i instytucje, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich

Źródło: Opracowanie własne.

2.3. Rada UE

Rada jest drugą, obok Rady Europejskiej, instytucją międzyrządową, reprezentującą w UE interesy państw członkowskich. W jej skład wchodzi bowiem minister z każdego państwa członkowskiego, przy czym skład Rady nie ma stałego charakteru, ale zależy od tematyki jej obrad. Oznacza to, że w posiedzeniu Rady udział bierze minister odpowiedzialny za obszar polityki będący tematem dyskusji – np. minister zdrowia na posiedzeniu dotyczącym kwestii związanych z ochroną zdrowia. Rada spotyka się zatem w różnych konfiguracjach, pozostając cały czas jedną instytucją. Rada UE obraduje obecnie w następujących składach (tab. 6.)

Tabela 6. Skład i konfiguracje Rady UE

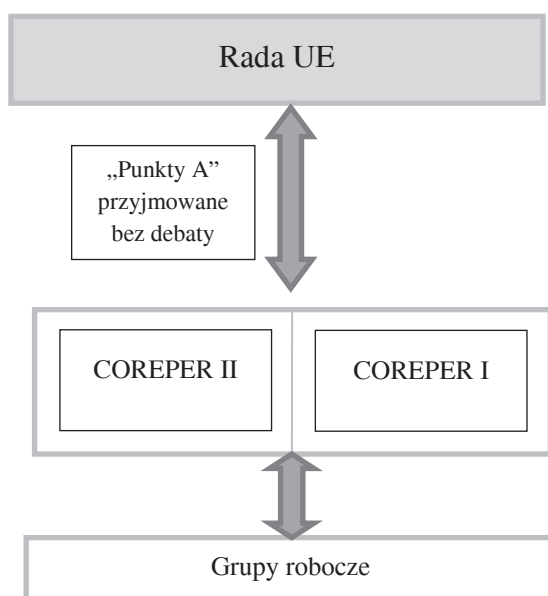
Skład	Jeden minister z każdego państwa członkowskiego UE
Konfiguracje	Rada do Spraw Ogólnych
	Rada do Spraw Zagranicznych
	Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych
	Rada do Spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
	Rada do Spraw Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów
	Rada do Spraw Konkurencyjności (Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Badań i Przestrzeni Kosmicznej)
	Rada do Spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii
	Rada do Spraw Rolnictwa i Rybołówstwa
	Rada do Spraw Środowiska
	Rada do Spraw Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu
Międzyrządowy charakter	

Źródło: Opracowanie własne.

Przewodnictwo w Radzie nazywane jest prezydencją. Prezydencja Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, której przewodniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, ma charakter rotacyjnych i jest realizowana w ramach tzw. tria. Sprawuje ją bowiem uprzednio ustalona grupa trzech państw przez okres 18 miesięcy. W ramach tria posiedzeniach Rady przewodniczy odpowiedni minister kraju, który sprawuje w danym czasie prezydencję w Unii Europejskiej.

Za przygotowanie prac Rady odpowiada Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER). W jego skład wchodzi stali przedstawiciele państw członkowskich (ambasadorowie) przy Unii Europejskiej – (COREPER II) lub ich zastępcy (COREPER I). Do zadań COREPER należy m.in. osiągnięcie porozumienia między

wszystkimi państwami członkowskimi co do treści aktu prawnego, mającego być przedmiotem obrad Rady. Jego funkcja polega więc na eliminowaniu rozbieżności między stanowiskami państw członkowskich w przedmiocie ostatecznego tekstu aktu prawnego, który ma być przyjęty na posiedzeniu Rady. Jeśli kompromis na poziomie COREPER zostanie osiągnięty, dany projekt aktu prawnego oznaczany jest w porządku obrad (agendzie) Rady jako „punkt A” i przyjmowany przez nią bez debaty. „Punkty B” w agendzie Rady to kwestie, co do których nie uzyskano porozumienia w trakcie prac COREPER i które poddane są w związku z tym pod debatę na forum Rady⁶.



Rysunek 4. Proces decyzyjny w Radzie UE

Źródło: Opracowanie własne.

Decyzje w Radzie podejmowane są w drodze głosowanie większością kwalifikowaną, chyba, że traktaty przewidują inną procedurę. Do 31 października 2014 r. większość tę będzie obliczana według tzw. formuły nicejskiej, bazującej na **systemie głosów ważonych**, w którym poszczególnym państwom członkowskim przyznaje się określoną liczbę głosów:

⁶ Por. A. Parzych, A. Wlaź, *Rada Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 9–10.

Tabela 7. Liczba głosów państw członkowskich w Radzie

Belgia – 12	Bułgaria – 10	Republika Czeska – 12	Dania – 7
Niemcy – 29	Estonia – 4	Irlandia – 7	Grecja – 12
Hiszpania – 27	Francja – 29	Chorwacja – 7	Włochy – 29
Cypr – 4	Łotwa – 4	Litwa – 7	Luksemburg – 4
Węgry – 12	Malta – 3	Niderlandy – 13	Austria – 10
Polska – 27	Portugalia – 12	Rumunia – 14	Słowenia – 4
Słowacja – 7	Finlandia – 7	Szwecja – 10	Zjednoczone Królestwo – 29
Łącznie – 352			

Źródło: Opracowanie własne.

Dla podjęcia przez Radę decyzji większością kwalifikowaną wymagane jest: (1) uzyskanie co najmniej 260 głosów, (2) oddanych przez większość państw członkowskich (w przypadku projektu aktu prawnego złożonego przez Komisję) bądź dwie trzecie państw członkowskich (w pozostałych przypadkach).

Ponadto członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii – tzw. **klauzula weryfikacji demograficznej**. W przypadku niespełnienia tego warunku, decyzja nie zostaje przyjęta.

Od 1 października 2014 r. obowiązywać będzie formuła tzw. **podwójnej większości**. Zgodnie z nią podjęcie decyzji większością kwalifikowaną wymagało będzie zasadniczo: (1) oddania głosów przez co najmniej 55% członków Rady, jednak nie mniej niż 15 z nich, (2) reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii. Dla zablokowania decyzji Rady wymagany jest sprzeciw co najmniej 4 jej członków.

W okresie przejściowym między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. możliwy będzie powrót do formuły nicejskiej.

Funkcje Rady są różnorodne i obejmują kompetencje prawotwórcze, budżetowe, koordynacyjne, kontrolne i kreacyjne. Ich uszczegółowienie znajduje się w poniższej tabeli 8.

Tabela 8. Kompetencje Rady UE

Kompetencje prawotwórcze	Pełni, wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcję prawodawczą. Przyjmuje, na podstawie wytycznych Rady Europejskiej, decyzje konieczne do określenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Uczestniczy w zawieraniu umów międzynarodowych przez UE
Kompetencje budżetowe	Uchwala budżet wraz z PE
Kompetencje koordynacyjne	Określa i koordynuje unijne polityki
Kompetencje kontrolne	Stwierdza istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE.
Kompetencje kreacyjne	Mianuje unijne organy i instytucje, m.in. członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów

Źródło: Opracowanie własne.

2.4. Komisja Europejska

Komisja Europejska jest instytucją o charakterze ponadnarodowym – w unijnej strukturze instytucjonalnej to ona wspiera interes Unii.

Termin „Komisja Europejska” odnoszony jest albo do zespołu członków Komisji – komisarzy, albo do całego jej personelu.

Tabela 9. Skład Komisji Europejskiej

Komisja Europejska		
Kolegium komisarzy		Służba cywilna
28 członków (komisarzy)		33 dyrekcje generalne (DG) i 11 służb
1 przewodniczący	8 wiceprzewodniczących	Ok. 32 tys. urzędników
Ponadnarodowy charakter		

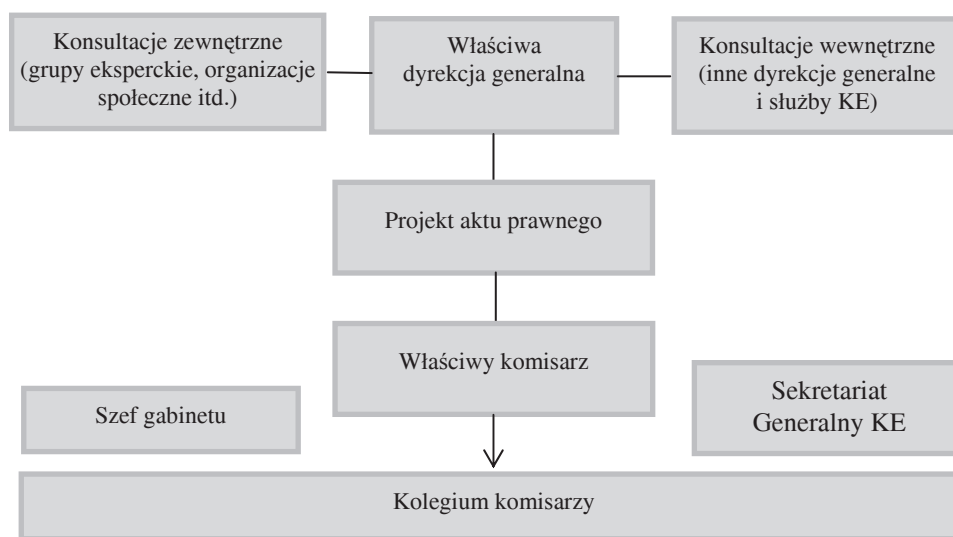
Źródło: Opracowanie własne.

Członkowie Komisji – obecnie po jednym z każdego państwa członkowskiego – wybierani są na pięcioletnią kadencję przez Radę Europejską i Parlament Europejski spośród osób o znaczącym zaangażowaniu w sprawy europejskie i niekwestionowanej niezależności. Warunek dotyczący niezależności jest niezwykle ważny dla zapewnienia skuteczności działań podejmowanych przez komisarzy, którzy nie są reprezentantami swych państw, a funkcjonariuszami międzynarodowymi, działającymi w interesie UE. Działania poszczególnych komisarzy przypisywane są Komisji jako całości.

Szczególnym członkiem Komisji jest wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, czyli unijny organ odpowiedzialny za

prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jest on jednym z wiceprzewodniczących Komisji, czuwającym nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Jednocześnie wysoki przedstawiciel Unii został umieszczony w strukturach innej unijnej instytucji, tj. Rady, w której przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 ust. 2 i 3 TUE). To specyficzne umiejscowienie wysokiego przedstawiciela Unii określa się mianem **podwójnego kapelusza**.

Komisja pełni bardzo ważne funkcje w Unii Europejskiej. Przede wszystkim czuwa nad stosowaniem aktów prawa unijnego przez państwa członkowskie. Choć to Trybunał Sprawiedliwości UE decyduje ostatecznie, czy doszło do naruszenia prawa UE, omawiana rola Komisji jest na tyle istotna, że określa się ją mianem „strażniczki traktatów”⁷. Komisja posiada także uprawnienia prawodawcze. Przede wszystkim wiązać je należy z jej wyłącznym prawem inicjatywy ustawodawczej, gdyż akty prawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji, o ile traktaty nie stanowią inaczej. Poza tym Komisja Europejska może także stanowić prawo, zwłaszcza przyjmować akty delegowane i wykonawcze, o czym mowa w dalszej części artykułu. Proces decyzyjny w KE prezentuje poniższy schemat.



Rysunek 5. Proces decyzyjny w Komisji Europejskiej

Źródło: Opracowanie własne.

⁷ Rola Komisji Europejskiej, Portal ec.europa.eu (dostęp 30.12.2013). World Wide Web: http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/commission_role_pl.htm.

Komisja jest także jedną z najważniejszych instytucji w zakresie unijnej władzy wykonawczej. To ją traktat czyni odpowiedzialną za wykonanie budżetu i zarządzanie programami oraz przyznaje kompetencje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające. Podejmuje również Komisja inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych. Komisja zapewnia wreszcie reprezentację Unii na zewnątrz z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Tabela 10. Kompetencje Komisji Europejskiej

Kompetencje wykonawcze	Zarządza programami Wykonuje budżet Przyjmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Reprezentuje UE na arenie międzynarodowej
Kompetencje prawotwórcze	Wysuwa projekty aktów ustawodawczych Przyjmuje akty wykonawcze i delegowane
Kompetencja kontrolna	Czuwa nad stosowaniem prawa UE w państwach członkowskich

Źródło: Opracowanie własne.

2.5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Pod pojęciem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozumieć należy cały system sądowy Unii, na który składają się: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd oraz sądy wyspecjalizowane z siedzibą w Luksemburgu.

W skład **Trybunału Sprawiedliwości** (TS) wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Sędziowie wspomagani są przez rzeczników generalnych. TS jest instytucją ponadnarodową, bowiem sędziowie i rzecznicy nie są reprezentantami poszczególnych państw członkowskich, ale funkcjonariuszami UE, wybieranymi spośród osób o niekwestionowanej niezależności i mających kwalifikacje wymagane w ich państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych lub będących uznanymi prawnikami. Są oni mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na okres sześciu lat z prawem reelekcji. Ze względu na swą właściwość (posiadane kompetencje) Trybunał Sprawiedliwości ma charakter:

- a) sądu konstytucyjnego – dokonuje wykładni prawa unijnego (pierwotnego i wtórnego) oraz stwierdzenia nieważności aktów prawa wtórnego w drodze **procedury prejudycjalnej**. W ramach tej procedury sąd krajowy może się zwrócić do TS (a jeśli orzeka w ostatniej instancji, musi to uczynić) z pytaniem o znaczenie lub moc obowiązującą aktów prawa unijnego, jeśli stosując prawo UE poweźmie wątpliwości co do jego wykładni lub ważności.

Trybunał w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne wydaje tzw. orzeczenie wstępne;

- b) sądu międzynarodowego – rozstrzyga skargi na naruszenie przez państwa członkowskie prawa unijnego wnoszone przez inne państwa członkowskie;
- c) sądu administracyjnego – ocenia legalność aktów prawa wtórnego w ramach skargi jednostek o stwierdzenie nieważności wiążących aktów prawnych unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych oraz bada niezgodne z prawem zaniechania działania unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych w ramach skargi na bezczynności;
- d) sądu cywilnego – orzeka o odpowiedzialności odszkodowawczej UE.

Charakter **Sądu** i wymagania stawiane przed sędziami wchodzącymi w jego skład odpowiadają charakterowi Trybunału Sprawiedliwości i wymogom, jakie spełnić muszą kandydaci na sędziów TS. W odróżnieniu od TS w strukturze Sądu nie są jednak przewidziani rzecznicy generalni. Sąd został utworzony w celu odciążenia przeładowanego liczbą spraw Trybunału Sprawiedliwości. Jest także sądem odwoławczym od orzeczeń sądów wyspecjalizowanych.

Tabela 11. Skład i kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej			
Organ sądowy	Trybunał Sprawiedliwości	Sąd	Sąd do Spraw Służby Cywilnej
Skład	28 sędziów 9 rzeczników generalnych 1 sekretarz	28 sędziów 1 sekretarz	7 sędziów 1 sekretarz
Właściwość	pytania prejudycjalne skarga o stwierdzenie naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE skarga na bezczynność instytucji UE odwołanie od wyroku Sądu kontrola orzeczeń Sądu wydanych w postępowaniu odwoławczym od wyroku Sądu do Spraw Służby Publicznej	skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego skarga na bezczynność instytucji UE; skarga odszkodowawcza; spory między UE a jej pracownikami; skargi wnoszone na podstawie klauzul arbitrażowych w umowach zawartych przez UE lub w jej imieniu; odwołania od wyroków Sądu do Spraw Służby Publicznej.	spory między instytucją, organem lub jednostką organizacyjną UE a jej pracownikami

Źródło: Opracowanie własne.

Sądy wyspecjalizowane tworzone są przy Sądzie do rozpoznawania w pierwszej instancji niektórych kategorii skarg wniesionych w konkretnych dziedzinach. Od orzeczeń wydanych przez sądy wyspecjalizowane przysługuje prawo odwołania się do Sądu. Członkowie sądów wyspecjalizowanych są wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności i mogących zajmować stanowiska sądowe. Są oni mianowani przez Radę. Jedynym sądem wyspecjalizowanym jest jak dotąd Sąd do Spraw Służby Publicznej, rozpatrujący spory między UE a jej pracownikami.

2.6. Europejski Bank Centralny

Powstanie Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w 1998 r. wiąże się z utworzeniem unii gospodarczo-walutowej (UGW) i wspólnej europejskiej waluty. Europejski Bank Centralny i 28 krajowych banków centralnych stanowią **Europejski System Banków Centralnych**⁸, którego głównym celem jest utrzymanie stabilności cen w UE. Natomiast EBC i banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro, tworzą **Eurosytetem**.

Europejski Bank Centralny jest wyspecjalizowaną instytucją UE – działa wyłącznie w zakresie UGW. EBC jest niezależny w wykonywaniu swoich uprawnień oraz zarządzaniu swymi finansami. Jego funkcjonariusze nie mogą otrzymywać instrukcji ani od unijnych instytucji, ani rządów państw członkowskich. Instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE oraz państwa członkowskie zobowiązane są tę niezależność szanować i nie dążyć do wywierania wpływu na EBC ani krajowe banki centralne.

Tabela 12. Struktura i kompetencje Europejskiego Banku Centralnego

Europejski Bank Centralny	
Struktura	Kompetencje
Rada Prezesów (Zarząd EBC, prezesi banków centralnych wszystkich państw strefy euro) Zarząd (prezes, wiceprezes, czterech członków) Rada Ogólna (prezes EBC, wiceprezes EBC, prezesi krajowych banków centralnych 28 państw członkowskich UE)	Wyznaczanie i realizacja polityki pieniężnej strefy euro Prowadzenie operacji walutowych Utrzymywanie oficjalnych rezerw walutowych państw strefy euro i zarządzanie tymi rezerwami Wspieranie sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych Wyłączne prawo do zatwierdzania emisji banknotów w strefie euro Konsultacje w zakresie każdego projektu aktu Unii oraz propozycji regulacji krajowej w sferze UGW

Źródło: Opracowanie własne.

⁸ Więcej o Europejskim Systemie Banków Centralnych i jego zadaniach por. w rozdziale *Euro – wspólny pieniądź*.

EBC jest bankiem emisyjnym, gdyż ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji unijnej waluty – euro. Banknoty euro mogą być emitowane przez EBC i krajowe banki centralne i tylko takie są legalnym środkiem płatniczym w UE. EBC prowadzi także, wraz z bankami centralnymi państw członkowskich, których walutą jest euro, politykę pieniężną UE. Oprócz tego EBC jest konsultowany w zakresie każdego projektu aktu Unii oraz propozycji regulacji krajowej w sferze UGW.

2.7. Trybunał Obrachunkowy

Trybunał Obrachunkowy (TO) nie jest, wbrew nazwie, organem sądowym UE, a organem kontroli finansowej, sprawującym kontrolę rachunków Unii. Realizując to zadanie, TO nadzoruje dochody i wydatki Unii oraz czuwa nad należytym zarządzaniem finansami Unii, sygnalizując wszelkie wykryte nieprawidłowości. TO pomaga również Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

W skład TO wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Członkowie Trybunału Obrachunkowego są w pełni niezależni w pełnieniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii: nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu UE. Powstrzymują się także od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. W szczególności członkowie Trybunału Obrachunkowego nie mogą podczas pełnienia swych obowiązków wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej.

Tabela 13. Skład i kompetencje Trybunału Obrachunkowego

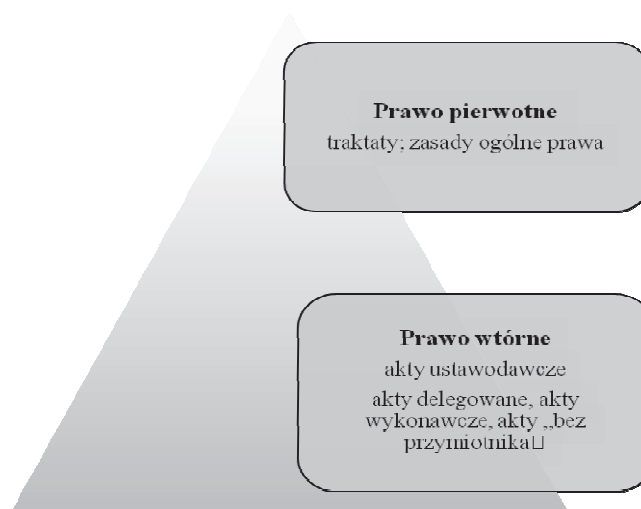
Trybunał Obrachunkowy	
Skład	Kompetencje
Jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego	Kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Unii Kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów lub jednostek organizacyjnych utworzonych przez Unię, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli Kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami Przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw Przedstawia swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych w poszczególnych sprawach Pomaga Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu

Źródło: Opracowanie własne.

3. Źródła prawa Unii Europejskiej

Pod pojęciem źródeł prawa unijnego należy rozumieć akty prawne składające się na porządek prawny UE. Cechą charakterystyczną unijnego porządku prawnego jest wielość i różnorodność źródeł prawa. Wyróżnić wśród nich można traktaty stanowiące podstawę UE, zasady ogólne prawa unijnego, umowy międzynarodowe zawierane przez Unię, regulaminy wewnętrzne unijnych instytucji, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie, wytyczne, białe i zielone księgi itd. Różnią się one charakterem prawnym, trybem przyjęcia, mocą wiążącą czy kręgiem adresatów.

Najczęściej akty prawa unijnego dzieli się na akty prawa pierwotnego – stanowione przez państwa członkowskie, i akty prawa wtórnego – przyjmowane przez instytucje UE. Relacje między tymi poziomami prawa UE są **hierarchiczne**, co oznacza, że akty niższego rzędu – prawo wtórne – nie mogą być w sprzeczne z aktami wyższej rangi – prawem pierwotnym.



Rysunek 6. Hierarchia źródeł prawa UE

Źródło: Opracowanie własne.

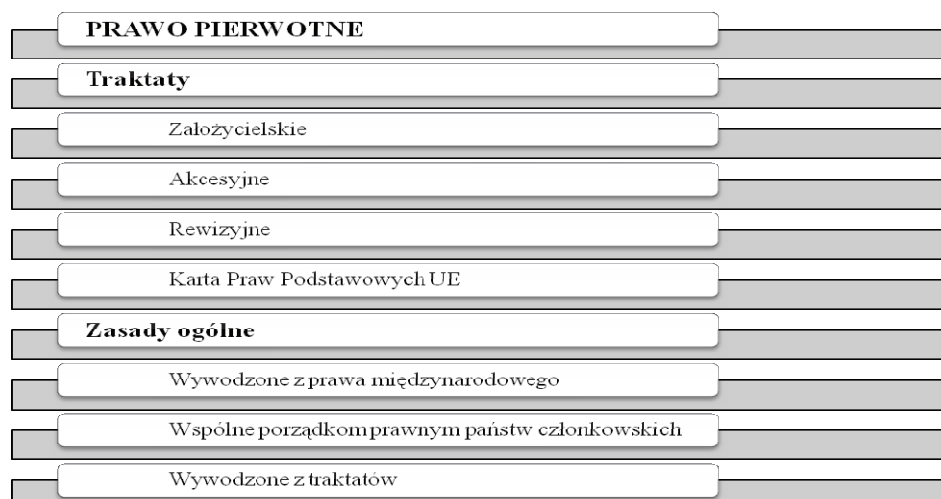
3.1. Prawo pierwotne

Prawo pierwotne stanowi hierarchicznie najwyższy poziom prawa unijnego. Obejmuje ono akty prawne stanowiące podstawę UE. Taką rolę odgrywają unijne **traktaty**:

- a) traktaty założycielskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (18 kwietnia 1951 r.), Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę

Gospodarczą i Traktat ustanawiający Europejską Agencję Energii Atomowej (25 marca 1957 r.) oraz Traktat o Unii Europejskiej (7 lutego 1992 r.). Obecnie podstawę UE stanowi Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny TWE). Nie jest zatem do niej zaliczany TEWEA, statuujący odrębną od UE, choć powiązaną z nią, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;

- b) traktaty rewizyjne, tj. traktaty zmieniające lub uzupełniające traktaty założycielskie, m.in. Jednolity akt europejski (17 i 28 lutego 1986 r.), traktat niemiecki (26 lutego 2001 r.), traktat lizboński (13 grudnia 2007 r.), traktat o fuzji (8 kwietnia 1965 r.) czy traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe traktatów ustanawiających Wspólnoty (22 kwietnia 1970 r.);
- c) traktaty akcesyjne, tj. umowy o przystąpieniu nowych państw do UE, m.in. traktat o przystąpieniu Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii (22 stycznia 1972), traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (16 kwietnia 2003 r.) oraz traktat o przystąpieniu Chorwacji (9 grudnia 2011 r.);
- d) Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – niezależne od traktatów, choć posiadające moc prawną równą traktatom źródło prawa pierwotnego, będące najważniejszym instrumentem ochrony praw człowieka w UE.



Rysunek 7. Prawo pierwotne UE

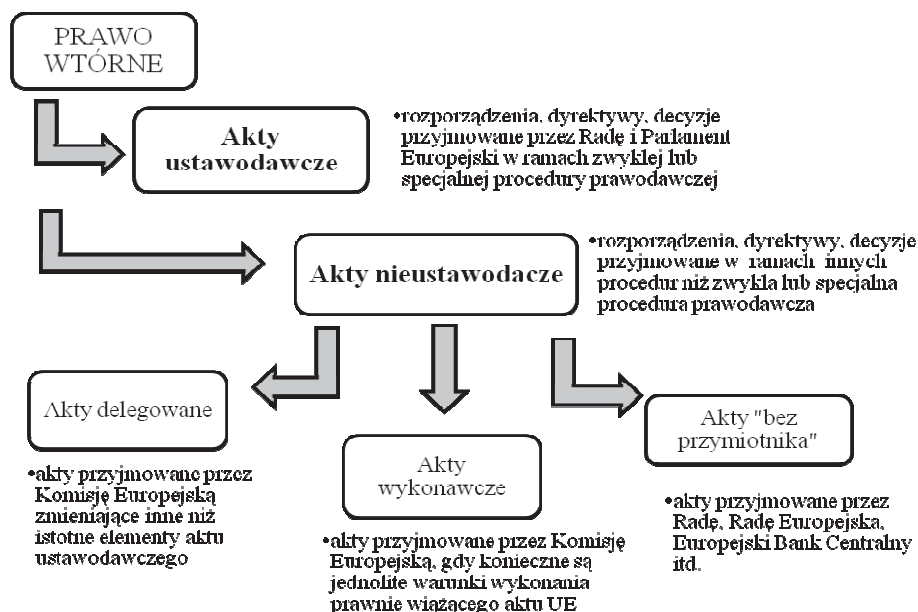
Źródło: Opracowanie własne.

Niemniej fundamentalne znaczenie niż wymienione wyżej źródła prawa pisanego ma w systemie UE niepisane prawo pierwotne, reprezentowane przez

zasady ogólne prawa unijnego. Są to normy prawne, które nie zostały zapisane wprost w przepisach traktatów, ale wykreowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (np. zasada pierwszeństwa prawa UE, zasada bezpośredniej skuteczności prawa UE). Zasady te Trybunał wywodzi z prawa międzynarodowego publicznego, formułuje na podstawie traktatów unijnych bądź wyprowadza z systemów prawnych państw członkowskich. Do zasad ogólnych prawa UE zaliczane są też **prawa podstawowe**, a zatem prawa i wolności przysługujące jednostkom w systemie UE (np. prawo do równego traktowania).

3.1.1. Prawo wtórne

Aktami prawa wtórnego, określanymi także mianem **prawa pochodnego**, są akty prawne przyjmowane przez instytucje UE na podstawie wyraźnego przepisu traktatowego. Akty prawa wtórnego mogą mieć charakter aktów ustawodawczych, wykonawczych, delegowanych i tzw. aktów „bez przymiotnika”.



Rysunek 8. Źródła prawa wtórnego UE

Źródło: Opracowanie własne.

3.2. Akty ustawodawcze

Akty ustawodawcze to te akty prawa wtórnego – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, które przyjmowane są w drodze zwykłej lub specjalnej procedury

prawodawczej. Akty te stanowią najważniejsze źródło unijnego prawa wtórnego, przyjmowane są bowiem w ramach podstawowej procedury decyzyjnej UE.

Przyjmowanie aktów prawodawczych, w odróżnieniu od innych aktów prawa unijnego, podlega nadzorowi ze strony parlamentów narodowych w odniesieniu do przestrzegania zasady pomocniczości.

3.3. Akty nieustawodawcze

Akty nieustawodawcze stanowią szeroką grupę aktów innych niż te, przyjmowane w ramach zwykłej lub specjalnej procedury prawodawczej. Wyróżnić można trzy podkategorie aktów nieustawodawczych: akty delegowane, akty wykonawcze i akty „bez przymiotnika”⁹. Wszystkie one są hierarchicznie podporządkowane aktom ustawodawczym, co oznacza, że nie mogą być sprzeczne z rozporządzeniem, dyrektywą ani decyzją przyjętą w ramach zwykłej lub specjalnej procedury prawodawczej.

Akty delegowane. Aktami delegowanymi są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje o zasięgu ogólnym, które służą uzupełnieniu lub zmianie niektórych, inne niż istotne, przepisów aktu ustawodawczego. Dla odróżnienia od aktów prawodawczych w ich nazwie znajduje się przymiotnik „delegowane”. Akty te mogą być przyjmowane wyłącznie przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia zawartego w akcie prawodawczym.

Kontrolę nad przyjmowaniem aktów delegowanych przez Komisję Europejską sprawuje Parlament Europejski oraz Rada, które mogą odwołać przekazane KE uprawnienie do przyjęcia aktu delegowanego albo sprzeciwić się przyjętemu przez KE aktowi delegowanemu, co uniemożliwi jego wejście w życie.

Akty wykonawcze. Akty prawa UE mogą być aktami wykonawczymi. Są nimi te rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, w których tytule znajduje się przymiotnik „wykonawczy”/„wykonawcza”. Przyjmowanie aktów wykonawczych przez unijne instytucje ma charakter wyjątkowy, ograniczony do sytuacji, gdy konieczne są jednolite warunki wykonania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich. Za wykonanie prawa unijnego odpowiedzialność ponoszą bowiem przede wszystkim państwa członkowskie i to na nich spoczywa w pierwszej kolejności obowiązek przyjęcia wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.

Akty wykonawcze przyjmowane są zasadniczo przez Komisję, a ich stowienie podlega kontroli ze strony państw członkowskich w ramach tzw. procedury **komitologii**.

⁹ C. Herma, Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiedzynarodowa UE oraz reforma systemów aktów prawa pierwotnego i wtórnego, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz red., Warszawa 2008, s. 141.

Akty „bez przymiotnika”. Akty delegowane i akty wykonawcze nie reprezentują wszystkich aktów nieustawodawczych. W ramach aktów przyjmowanych w drodze innej niż zwykła i specjalna procedura prawodawcza wyróżnić można bowiem także te akty prawa, które nie mają ani charakteru delegowanego, ani wykonawczego. Do tej niejednolitej grupy zaliczyć należy m.in.:

- rozporządzenia i decyzje Europejskiego Banku Centralnego,
- prawnie wiążące decyzje Rady Europejskiej,
- decyzje Komisji Europejskiej w sferze prawa antymonopolowego,
- porozumienia międzyinstytucjonalne.

Wszystkie te akty prawne tworzą kategorię aktów nieustawodawczych „bez przymiotnika”.

3.4. Formy aktów prawa wtórnego

Prawo wtórne UE tworzone jest w trzech podstawowych formach: rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. O tym, jaki rodzaj aktu prawnego powinien zostać przyjęty bardzo często przesądzają przepisy traktatowe. Każdy z tych typów aktów prawnych UE może występować jako akt ustawodawczy, wykonawczy bądź delegowany. Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje wykonawcze i delegowane zawierają w nazwie odpowiedni przymiotnik, pozwalający odróżnić je od aktów ustawodawczych.

Rozporządzenie. Rozporządzenia są instrumentem ujednolicania prawa w państwach członkowskich. Oznacza to, że rozporządzenia przyjmowane są w tych dziedzinach aktywności Unii, w których we wszystkich państwach członkowskich obowiązywać mają takie same rozwiązania prawne.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny – skierowane jest do wszystkich państw członkowskich (w przeciwieństwie do decyzji, która adresowana jest zazwyczaj tylko do konkretnego adresata), wiąże w całości – wszystkie jego normy wiążą instytucje UE, organy państw członkowskich, w tym sądy oraz obywateli (w przeciwieństwie do dyrektywy, wiążącej jedynie co do celu, który jest w niej przewidziany) i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza, że z momentem jego wejścia w życie staje się ono źródłem prawa krajowego – może stanowić podstawę wyroków sądów krajowych oraz decyzji organów administracji publicznej.

Dyrektywa. Dyrektywa jest aktem harmonizacji – zbliżania krajowych porządków prawnych, skierowanym do państw członkowskich, wszystkich bądź niektórych. Dyrektywa wiąże w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę wyboru środków, które zapewnią osiągnięcie tego rezultatu. Zakres związania dyrektywą jest

tym samym węższy niż rozporządzeniem, które wiąże w całości, tj. w odniesieniu do celu oraz środków jego realizacji.

Specyfika dyrektywy polega na konieczności jej wprowadzenia do prawa państw członkowskich. Nie staje się więc ona automatycznie, w przeciwieństwie do rozporządzenia, częścią krajowego porządku prawnego, ale wymaga od państw członkowskich urzeczywistnienia przewidzianych w niej celów w określonym terminie na drodze uchylecia, zmiany lub przyjęcia nowego prawa wewnętrznego (**implementacja**).

Decyzja. Decyzja jest aktem prawa wtórnego wiążącym, podobnie jak rozporządzenie, w całości. Istnieją dwa rodzaje decyzji – te, które wskazują konkretnego adresata, i te, które adresatów nie wskazują. Decyzje skierowane do konkretnych podmiotów – państw członkowskich bądź jednostek – wiążą tylko te podmioty. Decyzje niewskazujące adresatów mają charakter zbliżony do rozporządzeń, a więc wiążą każdy podmiot, którego dotyczą.

Zalecenie i opinia. Zalecenia i opinie nie mają mocy prawnie wiążącej. Przyjmowane są najczęściej, gdy instytucje UE nie są upoważnione do przyjęcia aktu prawnie wiążącego lub nie uznają tego za celowe. Choć traktat nie wskazuje różnic między zaleceniami a opiniami, są to akty o nieco odmiennej naturze.

Zalecenie wydawane jest z inicjatywy własnej organu UE i wskazuje adresatowi – innej instytucji, państwu członkowskiemu lub jednostkom – dość stanowczo określone rozwiązanie. Zalecenia wydawane są przez Radę, Komisję oraz Europejski Bank Centralny.

Opinie natomiast mogą wydawać wszystkie instytucje. Zazwyczaj czynią to z inicjatywy innego podmiotu, wyrażając w drodze opinii swój pogląd na daną sprawę, sugerując metody i środki, które powinny być podjęte, by osiągnąć zakładane cele itd.¹⁰

Akty nienazwane. Prócz wskazanych w art. 288 TFUE rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii, instytucje UE przyjmują także inne akty prawne, które nie są wprost przewidziane (nazwane) w przepisach traktatowych. Zaliczają się do nich m.in. memoranda, plany, projekty, deklaracje Parlamentu Europejskiego, komunikaty Komisji itp. Możliwość ich wydawania została jednak ograniczona postanowieniami traktatów, które zobowiązują Parlament Europejski i Radę do powstrzymywania się od przyjęcia aktu nieprzewidzianego przez procedurę prawodawczą w danej dziedzinie.

¹⁰ Por. J. Galster, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, w: *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, J. Galster red., Toruń 2010, s. 334.

Tabela 14. Formy aktów prawa wtórnego

Nazwa	Adresat	Cechy
Rozporządzenie	państwa członkowskie i ich obywatele	ogólny zasięg wiąże w całości bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich
Dyrektywa	tylko państwa członkowskie (wszystkie lub niektóre)	wiąże co do rezultatu wymaga wprowadzenia do krajowego porządku prawnego
Decyzja	państwa członkowskie lub osoby	wiąże w całości bezpośrednio skuteczna wobec indywidualnych adresatów
Zalecenie/opinia	instytucje UE, państwa członkowskie	niewiążące prawnie forma wyrażania opinii przez instytucje UE
Akty nienazwane	instytucje UE, państwa członkowskie	akty nieprzewidziane wprost w traktatach zróżnicowany charakter prawny

Źródło: Opracowanie własne.

4. Proces prawodawczy w UE

Podstawowym trybem podejmowania decyzji przez Unię Europejską jest procedura prawodawcza. Jest to proces decyzyjny niemający odpowiednika w systemie decyzyjnym żadnej innej organizacji międzynarodowej, które decyzje podejmują zazwyczaj przy wykorzystaniu tradycyjnej metody międzyrządowej, tj. w drodze uzgodnień między rządami wszystkich państw członkowskich.

Ten wyjątkowy proces decyzyjny UE określa się mianem **metody unijnej**. Charakteryzuje się ona opracowywaniem projektów aktów ustawodawczych przez Komisję Europejską, przyjmowaniem wysuniętych przez nią propozycji przez Radę i Parlament Europejski w formie rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji oraz kontrolą przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sposobu przyjmowania tych aktów oraz ich wykonywania.

Wyróżnia się zwykłą i specjalną procedurę prawodawczą

4.1. Zwykła procedura prawodawcza

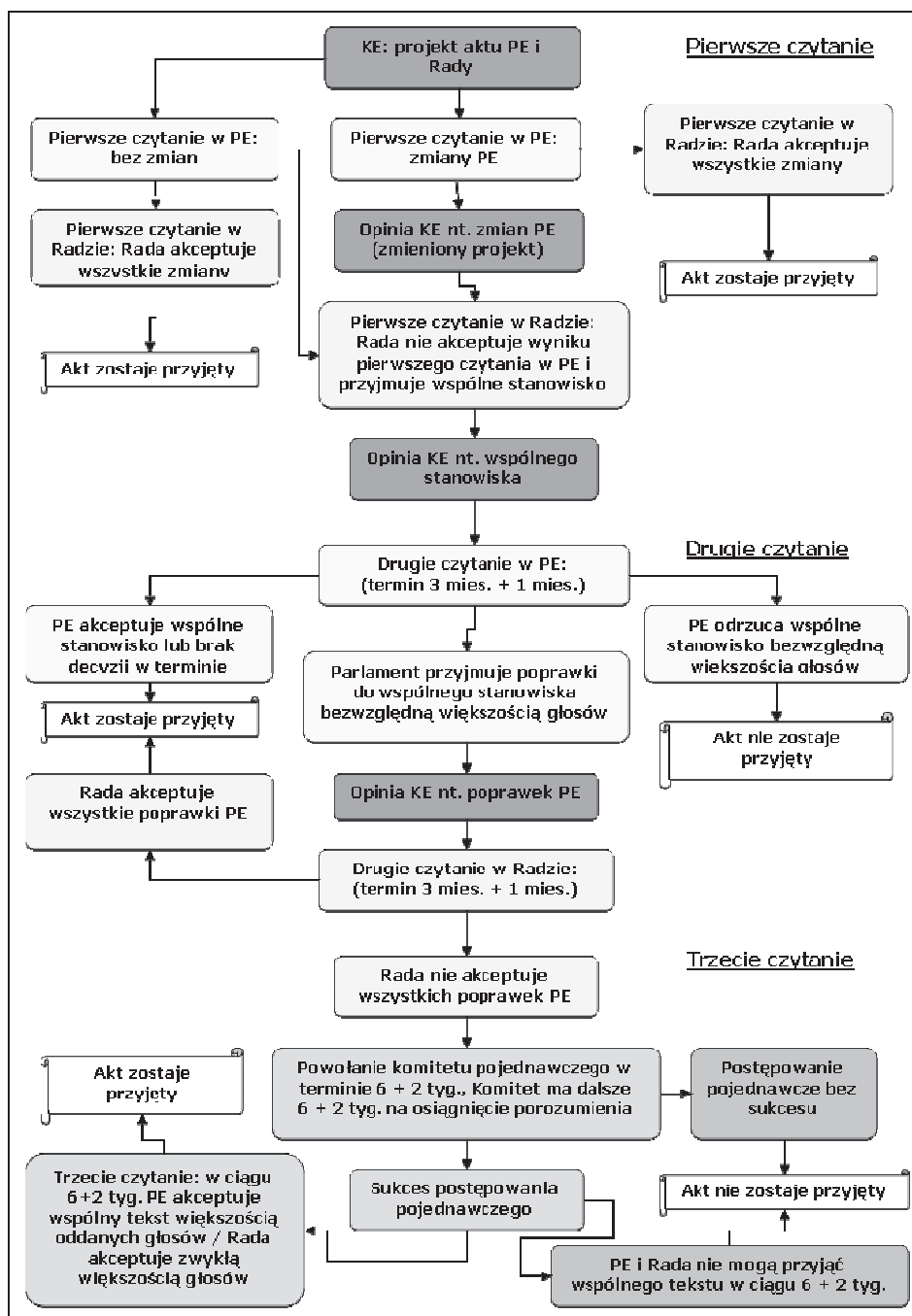
Zwykła procedura ustawodawcza, unormowana art. 294 TFEU, rozpoczyna się przedstawieniem przez Komisję projektu aktu prawnego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Parlament uchwała swe stanowisko wobec przedstawionego projektu w pierwszym czytaniu i przekazuje je Radzie. Jeśli Rada zatwierdzi to stanowisko, akt zostaje przyjęty zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu. Natomiast w przypadku niezatwierdzenia stanowiska Parlamentu Rada przyjmuje własne stanowisko w pierwszym czytaniu, które przekazuje Parlamentowi, informując

go jednocześnie o przyczynach przyjęcia przez nią własnego stanowiska. W procedurze legislacyjnej następuje drugie czytanie.

Na tym etapie Parlament Europejski może w ciągu trzech miesięcy od otrzymania stanowiska Rady zatwierdzić je albo nie wypowiedzieć się na jego temat, co oznacza przyjęcie aktu w brzmieniu odpowiadającym stanowisku Rady i kończy procedurę prawodawczą. Zakończenie procedury prawodawczej nastąpi także wraz z odrzuceniem przez PE stanowiska Rady większością głosów jego członków – proponowany akt uważa się wtedy za nieprzyjęty. Parlament Europejski może także we wskazanym terminie zaproponować poprawki do stanowiska Rady. Zmieniony w ten sposób tekst jest przekazywany Radzie i Komisji, która opiniuje przedstawione poprawki. Rada ma trzy miesiące od otrzymania poprawek Parlamentu na przyjęcie wszystkich zmian – dany akt uważa się wtedy za przyjęty w zmienionym brzmieniu, co kończy procedurę prawodawczą. Jeśli w tym terminie nie przyjmie wszystkich wniesionych poprawek, przewodniczący Rady wraz z przewodniczącym PE zwołuje komitet pojednawczy w terminie sześciu tygodni. Proces ustawodawczy wchodzi w fazę procedury pojednawczej.

Zadaniem komitetu pojednawczego, składającego się z członków Rady lub ich przedstawicieli oraz takiej samej liczby członków reprezentujących Parlament, jest doprowadzenie do porozumienia w sprawie wspólnego projektu, opracowanego na podstawie stanowisk obu instytucji z drugiego czytania. W pracach komitetu uczestniczy także Komisja Europejska, która podejmuje wszelkie działania ułatwiające osiągnięcie porozumienia przez zbliżanie stanowisk Parlamentu i Rady. Jeżeli w terminie sześciu tygodni od jego zwołania komitet pojednawczy nie osiągnie sukcesu, tj. nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Oznacza to zakończenie procedury prawodawczej. Jeśli komitetowi uda się zatwierdzić wspólny projekt Rady i Parlamentu, następuje trzecie czytanie.

Parlament i Rada mają na tym etapie procedury prawodawczej sześć tygodni od zatwierdzenia wspólnego projektu na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem. Jeżeli nie zdołają tego uczynić, proces ustawodawczy kończy się fiaskiem – akt uważa się za nieprzyjęty.



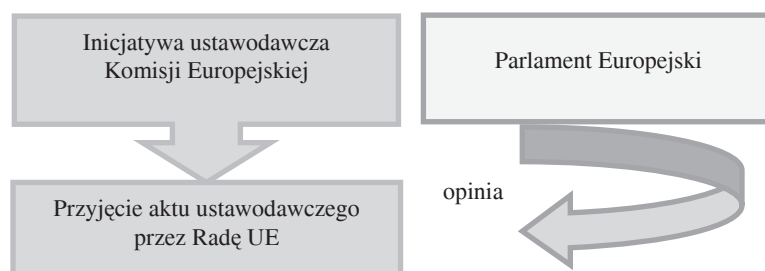
Rysunek 9. Zwykła procedura ustawodawcza

Źródło: Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, <http://ksow.pl/wpr-po-2013-roku/propozycje-legislacyjne-ke/reforma-wpr-a-procedura-legislacyjna-w-ue.html>.

4.2. Specjalna procedura prawodawcza

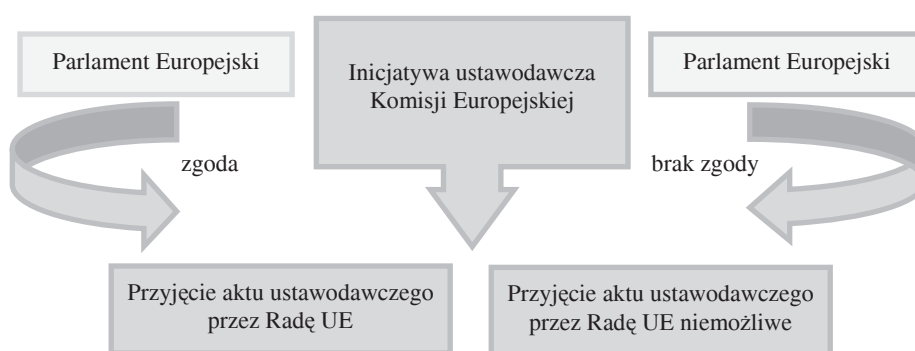
Specjalna procedura ustawodawcza dotyczy przypadków wyraźnie wskazanych przez traktat. W tych obszarach działań UE, w których traktat odwołuje się do specjalnej procedury prawodawczej, akt prawny – rozporządzenie, dyrektywa lub decyzja – przyjmowane są przez Parlament Europejski z udziałem Rady bądź, częściej, przez Radę z udziałem Parlamentu. W ramach specjalnej procedury ustawodawczej akt prawny nie jest zatem przyjmowany wspólnie przez obie unijne instytucje ustawodawcze, jak ma to miejsce w zwykłej procedurze prawodawczej, a tylko przez jedną z nich z mniejszym lub większym zaangażowaniem drugiej instytucji, np. po przeprowadzeniu z nią konsultacji bądź uzyskaniu jej zgody.

W praktyce najczęściej specjalna procedura prawodawcza wymaga przyjęcia aktu ustawodawczego jednomyślnie przez Radę UE po otrzymaniu opinii (I) bądź zgody PE (II).



Rysunek 10. Specjalna procedura prawodawcza (I)

Źródło: Opracowanie własne.



Rysunek 11. Specjalna procedura ustawodawcza (II)

Źródło: Opracowanie własne.

5. Ustrój UE – zakończenie

Unia Europejska jest system nieposiadającym odpowiednika ani wśród organizacji międzynarodowych, ani, tym bardziej, wśród państw. Przyznane Unii przez jej członków daleko idące kompetencje spowodowały wykształcenie specyficznego systemu instytucjonalnego, w ramach którego każdy z elementów składających się na ów system wyposażony został w uprawnienia i zadania, które służyć mają realizacji celów UE. Największe znaczenie odgrywa w tym zakresie siedem ciał tworzących ramy instytucjonalne Unii: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Struktura organizacyjna UE jest jednak bardziej skomplikowana i prócz instytucji obejmuje także unijne organy i jednostki organizacyjne.

Specyfika działania unijnych instytucji polega na ich wyposażeniu w kompetencje do stanowienia prawa, jego wykonywania, a także sądowej kontroli jego przestrzegania. Najwcześniej państwa członkowskie przeniosły na poziom UE uprawnienie do stanowienia prawa. Podkreślić należy, iż proces prawotwórczy jest w UE procesem wielopoziomowym i zróżnicowanym, a jego najbardziej reprezentatywnym nurtem jest procedura prawodawcza – podstawowy, a zarazem unikalny, tryb decyzyjny UE.

Literatura

- Barcz J., *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3
- Biernat T., *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002
- Galewska E., *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*, Warszawa 2007
- Galster J., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, w: *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Toruń 2010
- Galster J., *Równowaga instytucjonalna jako kategoria doktrynalna, orzecznicza i normatywna. Studium zasady Unii Europejskiej*, Toruń 2008
- Gierycz M., *Rada Europejska, w: System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005
- van Grinsven P., *The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century*, „Clingendae Discussion Papers in Diplomacy” 2003, no. 88.
- Herma C., *Komitologia – system wykonywania aktów prawnych we Wspólnocie Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej” 2007, nr 22
- Herma C., *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemów aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008

- Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.
- Kenig-Witkowska M.M. red., Łazowski A., Ostrihansky R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Knade-Plaskacz A., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych. Zagadnienia systemowe i instytucjonalne*, red. J. Galster, Toruń 2013.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Łabędzka A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, red. A. Łazowski, Warszawa 2008.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4.
- Miaskowska-Daszkiewicz K., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, World Wide Web: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/4C41278E22B14365C1257799003DC0AC/\\$file/System_instytucjonalny.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/4C41278E22B14365C1257799003DC0AC/$file/System_instytucjonalny.pdf) (dostęp 30.12.2013).
- Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienie teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Nowak-Far A., *Instytucjonalny kontekst prezydencji w Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010.
- Parzych A., Właż A., *Rada Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Pleszka M., *Zmiany w procesie przyjmowania aktów prawnych w ramach kompetencji wykonawczych Komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12.
- Rola Komisji Europejskiej*, Portal ec.europa.eu, World Wide Web: http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/commission_role_pl.htm (dostęp 30.12.2013).
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Toruń 2012.
- Szczerba-Zawada A., *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1.
- Szczerba-Zawada A., *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Szczerba-Zawada A., *Unia Europejska jako podmiot władzy ponadpaństwowej*, [w:] *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych. Zagadnienia systemowe i instytucjonalne*, red. J. Galster, Toruń 2013.
- Świeboda P., *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony – konsekwencje i wyzwania*, [w:] *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*, red. K. Smyk, Warszawa 2008.
- Thompson R., *Resolving Controversy in the European Union. Legislative Decision-Making Before and After Enlargement*, Cambridge 2011.

Tosiek P., *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007

Witkowska-Chrzczonek K., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Toruń 2008.

Witkowska-Chrzczonek K., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska w dobie przemian ustrojowych. Zagadnienia systemowe i instytucjonalne*, red. J. Galster, Toruń 2013

Wybory do Parlamentu Europejskiego, World Wide Web: http://www.europarl.pl/pl/Wybory_2014/Wybory.html (dostęp 30.12.2013)

Akty prawa

Decyzja Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego (2013/312/UE) Dz.Ur. UE L181 z 29.06.2013, s. 57

Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Dz.Ur. C 326 z 26.10.2012, s. 203

Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz.Ur. C 326 z 26.10.2012, s. 206

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Ur. C 326 z 26.10.2012, s. 47

Traktatu o przystąpieniu Republiki Chorwacji, Dz.Ur. UE L 112 z 24.04.2012, s. 7

Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Ur. C 326 z 26.10.2012, s. 13

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE

Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, Zb. Orz. 1963, s. 00003

Wyrok TSUE z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88, Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1990, s. I-02041

Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 1972 r. w sprawach połączonych C-21 do 24/72, International Fruit Company NV i inni przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruits, Zb. Orz. 1972, s. 01219

Wyrok TSUE z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL i inni przeciwko Conseil des ministres, Zb. Orz. 2011, s. I-00773

Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Jégo-Quéré & Cie SA, Zb. Orz. 2004, s. I-03425

Wyrok TSUE z dnia 10 października 1973 r. w sprawie C-34/73, Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze, Zb. Orz. 1973, s. 00981

Wyrok TSUE w sprawie C-9.70, Franz Grad przeciwko Finanzamt Traunstein, Zb. Orz. 1970, s. 00825

Wyrok TSUE z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie C-48/75, Jean Noël Royer, Zb. Orz. 1976, s. 00497

Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1976 r. w sprawie C-52/75, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1976, s. 00277

Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88, Salvatore Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles, Zb. Orz. 1989, s. 04407

Słowniczek

Komitologia – nadzorowanie przez państwa członkowskie wykonywania przez Komisję Europejską przekazanych jej uprawnień prawotwórczych w ramach specjalnych komitetów.

Metoda unijna – unikalny tryb decyzyjny Unii Europejskiej, charakteryzujący się przyjęciem aktu prawnego przez Parlament Europejski i Radę w drodze głosowania większościowego na wniosek Komisji Europejskiej i poddaniem go kontroli sądowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ponadnarodowość – cecha Unii Europejskiej wyznaczona przez niezależny od woli państw członkowskich system instytucjonalny i decyzyjny UE, w którym przyjęty przez unijne instytucje akt prawny jest wiążący także dla państw, które się temu aktowi sprzeciwiły, a jego wykonanie na poziomie krajowym podlega sądowej kontroli TSUE.

Zasada degresywnej proporcjonalności – zasada rządząca podziałem liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, zgodnie z którą deputowany z kraju o dużej liczbie ludności będzie reprezentować większą liczbę obywateli niż deputowany z kraju o mniejszym potencjale demograficznym.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Pytania sprawdzające

1. Co to jest prawo pierwotne UE?
2. Jakie są cechy dyrektywy jako źródła prawa wtórnego UE?
3. Co oznacza „podwójny kapelusz” wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa?
4. Jaki charakter mają kompetencje do stanowienia prawa Komisji Europejskiej?

Zadanie 1. „Unia Europejska jako organizacja ponadnarodowa”

Uczniowie pracują w kilkusobowych grupach. Każda z grup proszona jest o wymienienie i wyjaśnienie cech UE jako organizacji ponadnarodowej. Wyniki ćwiczenia każda z grup prezentuje pozostałym.

Ćwiczenie to umożliwia lepsze zrozumienie wyjątkowości UE jako organizacji międzynarodowej, podnosząc wiedzę uczniów w zakresie atrybutów UE i cech jej porządku prawnego. Przez publiczne prezentowanie rezultatów pracy w grupach uczniowie zdobywają doświadczenie wystąpień publicznych i kluczowego w ich trakcie jasnego i zwięzłego formułowania wypowiedzi.

Zadanie 2. „Ramy instytucjonalne UE”

Uczniowie powinni zostać podzieleni na siedem grup. Na wcześniej przygotowanym przez nauczyciela plakacie z ramami instytucjonalnymi UE pozostawionych jest siedem pustych miejsc, symbolizujących elementy składowe ram instytucjonalnych UE. Każda z grup wypełnia to wolne miejsce opracowaną przez siebie jedną unijną instytucją, wskazując jej skład, charakter i zadania. Uczniowie z każdej grupy charakteryzują instytucję, nad którą pracowali, kolegom i koleżankom z pozostałych grup.

Ćwiczenie to pozwala utrwalić wiedzę na temat instytucji, przy pomocy których UE realizuje powierzone jej zadania i wyznaczone cele. Aktywność przyczynia się do podniesienia świadomości na temat zakresu kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych instytucji w systemie UE. Jest to niezwykle ważny rezultat, bowiem wiele osób nie orientuje się w unijnych instytucjach, w wyniku czego oceniają strukturę organizacyjną UE jako skomplikowaną i niejasną.

Zadanie 3. „Rada UE jako unijny prawodawca”

Uczniowie proszeni się o przeprowadzenie symulacji obrad i głosowania w Radzie UE nad projektem rozporządzenia ustanawiającego program wspierający mobilność uczniów i studentów Erasmus+.

Uczniowie wcielają się w rolę ministrów edukacji państw członkowskich UE i przeprowadzają dyskusję, w trakcie której przedstawiają stanowiska poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do projektu mobilności uczniów w ramach UE. W trakcie ćwiczenia uczniowie dokonują pomiędzy sobą odpowiedniego podziału głosów w Radzie zgodnie z liczbą głosów przysługujących poszczególnym państwom członkowskim oraz przeprowadzają głosowanie zgodnie z obowiązującym systemem głosowania w Radzie, oceniając, czy w świetle odpowiednich przepisów rozporządzenie zostało przyjęte.

Aktywność wymaga odnalezienia w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważnienia do działania Rady UE w obszarze edukacji, w Traktacie o Unii Europejskiej natomiast – przepisu definiującego metodę liczenia głosów w Radzie UE.

Ćwiczenie wspiera umiejętność kreatywnego myślenia – wymaga przygotowania argumentów negocjacyjnych przez każdego ucznia. Uczy sztuki argumentacji i szukania porozumienia w przypadku sprzecznych interesów.

Jan Misiuna

Katedra Administracji Publicznej

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej

OBYWATEL UNII EUROPEJSKIEJ

„Unii Europejskiej nie da się zbudować bez obywateli
– można ją budować jedynie wraz z ludźmi, dla których
ją stworzono, oraz w oparciu o ich idee. Obywatelstwo
europejskie stanowi kamień węgielny integracji UE. Powinno
ono być dla unii politycznej tym, czym euro jest
dla unii gospodarczej i walutowej”.
– Viviane Reding, komisarz UE ds. sprawiedliwości,
praw podstawowych i obywatelstwa¹

Cel zajęć

Co to jest obywatelstwo Unii Europejskiej? Z czym się wiąże? Na czym polega? I kto to jest obywatel Unii Europejskiej? Wydaje się, że pytania te są proste, ale jest tak tylko pozornie. Przynajmniej taki wniosek nasuwa się po lekturze badań – opublikowanych w 2013 r. w formie kolejnego raportu Eurobarometru – zleconych przez Komisję Europejską. Eurobarometr to badanie, przeprowadzane wśród mieszkańców wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej na polecenie Komisji Europejskiej. W tym wypadku Europejczyków pytano m.in. o to, czy w ogóle znają taki termin jak „obywatelstwo Unii Europejskiej”, czy wiedzą, co on oznacza oraz jak można uzyskać obywatelstwo UE. Okazało się, że większość Europejczyków wie, że istnieje coś takiego jak obywatelstwo UE, wiedzą oni też, jak zostaje się obywatelem Unii Europejskiej, a jednocześnie – paradoksalnie – większość mieszkańców Unii Europejskiej nie wie, co kryje się pod

¹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie na Temat Obywatelstwa UE – 2013 r.*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruksela 2013, s. 1.

terminem „obywatelstwo UE”². Zajęcia te umożliwią zdobycie wiedzy o tym, co to jest obywatelstwo Unii Europejskiej. Wyjaśnią także jakie prawa przysługują obywatelowi zjednoczonej Europy i jakie są jego obowiązki. Umożliwią też zdobycie wiedzy o tym, jak obywatel Unii Europejskiej może wpływać na kształt Unii i jak może bronić swoich praw w przypadku ich łamania.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Co to jest obywatelstwo?

Co to właściwie jest obywatelstwo? Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, kto będzie na nie odpowiadał. Prawnik najprawdopodobniej powie, że obywatelstwo to „stosunek prawny łączący jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo, chyba że pewnym ich grupom zapewniono specjalny status”³. Może on też stwierdzić, że obywatelstwo to „trwały węzeł prawny łączący jednostkę (osobę fizyczną) z jakimś państwem, podmiotem prawa międzynarodowego [...]. Fakt posiadania obywatelstwa przesądza o zakresie praw i obowiązków jednostki wobec jej państwa”⁴. Inaczej do zadania zdefiniowania obywatelstwa podejdzie politolog. Dla niego obywatelstwo to prawa wynikająca z pozycji jednostki w ramach społeczności lub w danym ustroju politycznym. Podejście politologiczne łączy uczestniczenie w życiu publicznym z posiadaniem praw i obowiązków, a także wzajemnych zobowiązań, wynikających z faktu, że żyjemy razem na jakimś obszarze i łączy nas kultura, polityka i gospodarka⁵. Z kolei socjolog będzie podkreślał, że można mówić o trzech wymiarach obywatelstwa: cywilnym, politycznym i społecznym. Wymiar cywilny to przede wszystkim prawa obywatelskie – gwarancja wolności każdej osoby, na której straży stoją sądy. Wymiar polityczny obywatelstwa to możliwość wpływania na władzę polityczną i uczestniczenia w niej, czy to za sprawą czynnego uczestniczenia w wyborach (głosowania zgodnie z własnymi przekonaniem na wybranego przez siebie kandydata lub partię polityczną), czy to za sprawą bier-

2 *European Commission, Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship Report*, Brussels, February 2013, s. 4.

3 *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznick, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 460.

4 *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, hasło „obywatelstwo”.

5 *Słownik politologii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, hasło „obywatelstwo”.

nego uczestniczenia w wyborach, a później – po ewentualnym sukcesie wyborczym – samodzielnego sprawowania urzędu. W opinii socjologów wymiar społeczny obywatelstwa to przede wszystkim prawo do odpowiedniego poziomu życia. Ten wymiar obywatelstwa związany jest głównie z systemem szkolnym – ponieważ możliwości zdobycia wykształcenia w dużym stopniu determinują przyszłą pozycję na rynku pracy – oraz systemem świadczeń społecznych, takich jak emerytury, renty, ubezpieczenia od bezrobocia, które powinny zapewniać możliwość godnej egzystencji, gdy człowiek nie może pracować, czy to ze względu na wiek, stan zdrowia, czy też w czasie szukania nowej pracy⁶. Jak widać, nie ma jednej definicji obywatelstwa, a przedstawiciele każdej z nauk zainteresowanych tą problematyką zwracają uwagę na inne aspekty zagadnienia. Jednak dzięki zestawieniu różnych podejść możliwe jest uchwycenie istoty obywatelstwa jako uregulowanego prawnie związku między mieszkańcami państwa a państwem, i wynikającymi z niego prawami i obowiązkami obu stron we wszystkich najważniejszych obszarach życia społecznego, gospodarczego i kultury.

2. Istota i powstanie obywatelstwa europejskiego

Chociaż idea obywatelstwa w Europie ma swoje korzenie już w starożytności – przede wszystkim państwo-miasto (polis) Ateny oraz Rzym – to obywatelstwo na poziomie ponadnarodowej Unii Europejskiej jest zjawiskiem nowym⁷. Dokumenty leżące u podstaw Wspólnot Europejskich, obecnej Unii Europejskiej – traktat paryski z 1951 r. (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali) oraz traktaty rzymskie z 1957 r. (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej) – nie wprowadzały takich pojęć jak „obywatelstwo europejskie” czy „obywatelstwo wspólnot europejskich”. Mieszkańcy poszczególnych państw członkowskich pozostali obywatelami tych państw i przez nie byli reprezentowani we wszystkich sprawach, dotyczących funkcjonowania wspólnot. Co więcej, na tym etapie nie przewidywano również, że postanowienia traktatów będą dotyczyły bezpośrednio mieszkańców kontynentu. Miały one być ograniczone wyłącznie do państw członkowskich.

Jednak już w 1963 r. Trybunał Sprawiedliwości, rozpatrując sprawę Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen (szerzej znaną po

⁶ *Słownik socjologii i nauk społecznych*, red. G. Marshall, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 217–218.

⁷ Zagadnienia związane z historią idei i instytucji obywatelstwa są szeroko omówione w książce: K. Trzciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

prostu jako Van Gend en Loos) sytuację zmienił. Holenderskie przedsiębiorstwo Van Gend en Loos sprowadziło z Niemiec pewną ilość produktów chemicznych, na które holenderski urząd celny nałożył cło. Przedstawiciele firmy doszli do wniosku, że cło to jest sprzeczne z prawem wspólnotowym i zaskarżyli decyzję do sądu, który następnie zwrócił się z pytaniem o interpretację przepisów traktatów do Trybunału Sprawiedliwości. W orzeczeniu Trybunały najważniejsze jest stwierdzenie, że nie tylko państwa związane są przepisami traktatów europejskich, ale również jednostki, pochodzące z państw członkowskich. W opinii Trybunału Sprawiedliwości postanowienia traktatów nałożyły na jednostki pewne obowiązki, ale dały im też pewne prawa. Tym samym doszło do nawiązania bezpośredniej więzi między obywatelami poszczególnych państw członkowskich a samymi Wspólnotami Europejskimi. Z perspektywy powstawania koncepcji obywatelstwa Unii Europejskiej (europejskiego), decyzja ta ma fundamentalne znaczenie. Przede wszystkim, trzeba było zapewnić ochronę praw jednostek. Po drugie, prawo dotyczące obywateli bezpośrednio, a nie pośrednio, jak do tej pory, musiało uzyskać demokratyczną legitymizację, czyli zgodę obywateli na wprowadzenie. Po trzecie wreszcie, skoro Wspólnoty Europejskie zaczęły stanowić prawa obowiązujące obywateli państw członkowskich bezpośrednio, to relacje między Wspólnotami a obywatelami musiały zostać uregulowane⁸.

Chociaż bezpośrednia więź między Wspólnotami a obywatelami państw członkowskich wywodzi się z decyzji sądu podjętej już po podpisaniu traktatów rzymskich, nie oznacza to jednak, że pierwsze traktaty nie wspominały o obywatelach państw tworzących Wspólnoty Europejskie; przeciwnie: w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) już w art. 7 pojawia się zakaz dyskryminacji w państwach członkowskich osób ze względu na obywatelstwo. Zakaz ten jest jednak ograniczony w dwojaki sposób. Po pierwsze, dotyczy wyłącznie obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Po drugie, związany jest z tworzeniem wspólnego rynku i zapewnieniem realizacji łączącego się z nim prawa swobodnego przemieszczania się, pobytu i podejmowania pracy zawodowej przez pracowników (art. 48 TEWG), osoby chcące prowadzić działalność gospodarczą (art. 52 TEWG) oraz usługową (art. 59 TEWG), pochodzące z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Tym samym można przyjąć, że jedno z fundamentalnych praw obywateli Unii Europejskiej, o którym będzie mowa później, wywodzi się w sensie traktatowym z wolności do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie państw członkowskich Wspólnot Europejskich.

8 I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. VI-2.

W lata 70. XX w. Wspólnoty Europejskie weszły jako bardzo specyficzny organizm: organizacje o charakterze gospodarczym, dające obywatelom swoich państw członkowskich pewne swobody, wywodzące się z wolności prowadzenia i podejmowania działalności gospodarczej. Prawo stanowione przez organy Wspólnot stosowane było bezpośrednio do obywateli ich państw członkowskich, a jednocześnie obywatele ci nie mieli bezpośredniego wpływu na organizacje, które decydowały o ich życiu. Wszystkie decyzje dotyczące kształtu Wspólnot Europejskich podejmowane były przez rządy państw członkowskich (z głosem doradczym w postaci opinii wyrażanej przez Zgromadzenie Parlamentarne, w skład którego wchodził przedstawiciel wybierany przez parlamenty w poszczególnych państwach). Można też ująć to wszystko prościej: powstała organizacja mająca duży wpływ na prawa i wolności obywateli wielu państw europejskich, na którą ludzie ci nie mieli żadnego bezpośredniego wpływu. Po przeanalizowaniu sytuacji, rządy państw członkowskich postanowiły zwiększyć wpływ obywateli na Wspólnoty, a tym samym rozszerzyć integrację również o aspekt polityczny, nie tylko gospodarczy. Zadanie przygotowania propozycji działań, które powinny zostać podjęte, aby osiągnąć zakładane cele, powierzono premierowi Królestwa Belgii Leo Tindemansowi. Pod jego kierownictwem opracowano dwa dokumenty, które zostały ogłoszone w 1975 r. Pierwszy z nich, pt. *Ku obywatelstwu europejskiemu*, postulował wprowadzenie obywatelstwa europejskiego, a w związku z tym również mechanizmów, mających zapewnić obywatelom państw członkowskich integrację w innych państwach Wspólnot Europejskich. Służyć temu miało zagwarantowanie wszystkim obywatelom każdego państwa członkowskiego przebywającym na terenie dowolnego innego państwa należącego do Wspólnot Europejskich takich samych praw obywatelskich, politycznych i społecznych, jakie przysługiwały mieszkańcom danego państwa, posiadającym jego obywatelstwo. Autorzy raportu *Ku obywatelstwu europejskiemu* proponowali również wprowadzenie jednego wzoru paszportów dla obywateli wszystkich państw członkowskich. Celem tego działania miało być ułatwienie przemieszczania się między państwami członkowskimi. Dodatkowo, jeden wzór paszportu miał wzmocnić poczucie jedności europejskiej i sprzyjać wytworzeniu wspólnej tożsamości. Drugi raport opracowany pod kierownictwem Leo Tindemansa nosił tytuł *Raport w sprawie Unii Europejskiej*. Autorzy raportu uznali, że nie ma możliwości rozpoczęcia integracji politycznej bez utworzenia obywatelstwa europejskiego. Co więcej, jeżeli integracja polityczna miała się powieść, niezbędne było – w opinii autorów – wprowadzenie zasady bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Konieczne było też wypracowanie jednolitych, wspólnych standardów ochrony fundamentalnych praw wszystkich obywateli

państw członkowskich. Wzmocnieniu poczucia wspólnoty miało służyć również wprowadzenie mechanizmu, ułatwiającego wymianę uczniów, studentów i naukowców między państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich⁹. Propozycje przedstawione przez Leo Tindemansa – wprowadzenie obywatelstwa europejskiego oraz mechanizmów demokratycznych – mogły rozwiązywać wszystkie podstawowe problemy związane z brakiem demokratycznej legitymizacji Wspólnot Europejskich, jednak na ich wprowadzenie w życie Europejczycy musieli poczekać jeszcze wiele lat.

Debata nad przyszłym kształtem obywatelstwa europejskiego trwała do początku lat 90. XX w., jednocześnie z debatą nad przyszłością Wspólnot Europejskich i całego bardzo szybko zmieniającego się – m.in. wskutek upadku komunizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej – kontynentu europejskiego. Decyzja o tym, co powinno wchodzić w skład praw związanych z obywatelstwem europejskim, zapadła w grudniu 1990 r. w czasie spotkania Rady Europejskiej, które odbyło się w Rzymie. Pierwszą grupę praw, które miało obejmować obywatelstwo europejskie, stanowiły prawa obywatelskie: czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych (samorządowych) w państwie zamieszkania – niezależnie od posiadanego obywatelstwa państwa członkowskiego. Druga grupa praw wchodzących w skład obywatelstwa europejskiego dotyczyła praw gospodarczych i socjalnych. W jej skład miały wchodzić takie prawa, jak prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania, a także zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie. Wreszcie w trzeciej grupie praw, powiązanych z obywatelstwem europejskim, znalazło się prawo do wspólnej opieki dyplomatycznej obywateli państw członkowskich przez wszystkie państwa, wchodzące w skład Wspólnot Europejskich (a w perspektywie Unii Europejskiej).

Nadając taki kształt obywatelstwu europejskiemu, Rada Europejska świadomie zdecydowała się przenieść na poziom ponadnarodowy ochronę praw fundamentalnych – coś, co do tej pory wiązało obywateli z ich państwami. Nie oznacza to jednak, że Rada Europejska zamierzała wyeliminować obywatelstwo na poziomie państw; przeciwnie, ograniczenie praw wyborczych, przysługujących posiadaczom obywatelstwa europejskiego w innych państwach członkowskich Wspólnot Europejskich do wyborów europejskich i samorządowych wyraźnie wskazywało na wolę wzmocnienie wspólnoty europejskiej i wspólnot lokalnych przy jednoczesnym zachowaniu silnej tożsamości narodowej.

Długoletnia dyskusja nad wprowadzeniem obywatelstwa europejskiego została zakończona wraz z wejściem w życie w 1993 r. Traktatu o Unii Europejskiej

9 *Ibidem*, s. VI-4.

(TWE – potocznie zwanego traktatem z Maastricht, od nazwy miejscowości w Holandii, gdzie został podpisany w 1992 r.). Jej podsumowanie wydaje się bardzo lakoniczne. Artykuł 8 TWE po prostu stwierdzał, że „niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatel Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego”, jednocześnie „obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie”. Wprowadzenie traktatem z Maastricht obywatelstwa Unii Europejskiej nie ograniczyło uprawnień państw członkowskich do nadawania obywatelstwa. Decyzja o tym, kto jest jego obywatelem, pozostała suwerennym prawem danego państwa. Oznacza to, że to państwa członkowskie decydują o tym, kto jest obywatelem UE, zaś samo obywatelstwo UE nabywane jest pośrednio. W związku z tym, że przepisy regulujące instytucję obywatelstwa europejskiego umieszczone są w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, są one stosowane bezpośrednio – co wynika z omówionej wcześniej sprawy *Van Gend en Loos* – i mają pierwszeństwo nad przepisami krajowymi. Tym samym obywatele UE mogą powoływać się na prawa, wynikające z tych przepisów w sprawach przed sądami krajowymi¹⁰.

3. Prawa i obowiązki obywatela UE

Unia Europejska, w którą przekształciły się wcześniejsze Wspólnoty Europejskie, nie jest martwym organizmem – cały czas ewoluuje, dostosowując się do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych. W związku z przekształceniami samej UE konieczne są również zmiany traktatów stanowiących podstawę jej funkcjonowania. Traktat z Maastricht, który wprowadził przepisy o obywatelstwie UE, wkrótce potem został zmieniony przez traktat amsterdamski (wszedł w życie w 1999 r.). Obecnie podstawą prawną funkcjonowania Unii Europejskiej jest traktat lizboński, który został podpisany w 2007 r., a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Część druga traktatu lizbońskiego (Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), pt. *Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii*, reguluje kwestie związane z obywatelstwem europejskim. Przepisy w niej zawarte zakazują jakichkolwiek form dyskryminacji, zarówno ze względu na przynależność państwową, jak w związku z płcią, rasą i pochodzeniem etnicznym, wyznaniem, światopoglądem, a także ze względu na niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Postanowienia traktatu lizbońskiego stanowią, że wszystkie osoby, które mają obywatelstwo dowolnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, są jednocześnie obywatelami Unii, a obywatelstwo to uzupełnia tylko obywatelstwo krajowe i nie zastę-

¹⁰ *Ibidem*, s. VI-9.

puje go. W tej części traktatu określone są też prawa i obowiązki obywatela Unii. Najważniejsze z praw obywatelskich to:

- 1) prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium wszystkich państw członkowskich UE;
- 2) prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (samorządowych) i do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim, w którym dana osoba posiadająca obywatelstwo Unii zdecydowała się zamieszkać, na takich samych zasadach jak osoby posiadające obywatelstwo tego państwa;
- 3) prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej w innym państwie, niebędącym członkiem UE, w sytuacji gdy państwo, którego dana osoba jest obywatelem, nie posiada tam przedstawicielstwa dyplomatycznego – ochronę zapewniają wtedy wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE, stosując takie same zasady, jak przy opiece nad własnymi obywatelami;
- 4) prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego;
- 5) prawo do składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 6) prawo do komunikowania się z instytucjami i organami doradczymi UE w jednym z 24 języków oficjalnych Unii.

Oprócz praw wymienionych w części drugiej traktatu lizbońskiego obywatele Unii mają również prawo dostępu do dokumentów, a także prawo do ochrony swoich danych osobowych. Ten katalog praw obywatelskich nie jest zamknięty. W traktacie lizbońskim przewidziano możliwość i zawarto procedurę dalszego rozszerzania listy praw, jakimi dysponować będą wszyscy obywatele Unii.

Prawa obywateli UE są tak jasno przedstawione w traktacie lizbońskim i umieszczone w taki sposób (osobna duża sekcja na początku dokumentu), że nie sposób ich przegapić przy lekturze tekstu, nawet jeżeli tylko go przeglądamy. A jak na tym tle wygląda kwestia obowiązków, nałożonych na obywateli UE? W państwach każdy obywatel nie tylko ma prawa, które mu przysługują, zwykle też na obywateli – czasem wszystkich, czasem niektórych – nałożone są różnego rodzaju obowiązki. Na przykład w Polsce na wszystkich obywateli, niezależnie od płci, a także na wszystkie organizacje, urzędy oraz przedsiębiorstwa nałożony jest, w różnym zakresie, powszechny obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Kiedyś obowiązek ten oznaczał, że wszyscy mężczyźni w Polsce musieli odbyć służbę wojskową. Obecnie obowiązek ten przyjmuje inną formę, ale w niektórych państwach nadal istnieje coś takiego, jak obowiązkowa służba wojskowa, która czasem, np. w Izraelu, obejmuje również kobiety. Jednak Unia Europejska nie jest państwem, a organizacją międzynarodową, więc kwestia obowiązków obywatelskich musi w jej przypadku wyglądać inaczej, niż

w państwach. UE gwarantuje pewne prawa wszystkim swoim obywatelom, ale nie nakłada na nich żadnych obowiązków. Nie oznacza to zarazem, że ten stan rzeczy jest niezmienny. Być może obywatele Unii kiedyś oprócz praw będą również mieli obowiązki, jednak nałożenie ich będzie wymagało kolejnej zmiany Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a być może również Traktatu o Unii Europejskiej.

4. Nabywanie i utrata obywatelstwa Unii

Chociaż w traktacie lizbońskim wiele miejsca poświęcono obywatelstwu Unii Europejskiej, to nie można znaleźć w nim procedury nabywania obywatelstwa europejskiego. Nic dziwnego. Unia Europejska nie przyznaje swojego obywatelstwa, ponieważ wynika ono z obywatelstwa w państwach członkowskich. Nabycie obywatelstwa danego państwa, będącego członkiem UE, oznacza nabycie obywatelstwa Unii. Państwa członkowskie samodzielnie ustalają, jak nabywa się ich obywatelstwo. W związku z tym – w dużym uproszczeniu – można powiedzieć, że jest tyle procedur nabycia obywatelstwa europejskiego, ile państw wschodzi w skład Unii Europejskiej. O ile procedur jest wiele, to zasad nabywania obywatelstwa Unii jest znacznie mniej, ponieważ mają one charakter uniwersalny.

Obywatelstwo Unii Europejskiej można otrzymać w sposób pierwotny lub wtórny. Nabycie obywatelstwa danego państwa członkowskiego i tym samym UE w sposób pierwotny oznacza albo urodzenie się na terytorium danego państwa (jest to tzw. prawo ziemi, łac. *ius soli*), albo urodzenie z rodziców będących obywatelami danego państwa (jest to tzw. prawo krwi, łac. *ius sanguini*). Europejskim państwem, w którym podstawę nabycia obywatelstwa stanowi prawo ziemi, jest np. Irlandia. Z kolei prawo krwi jest podstawą do nabycia obywatelstwa w takich państwach, jak Polska czy Niemcy. Nabycie obywatelstwa danego państwa członkowskiego i tym samym Unii Europejskiej w sposób wtórny następuje przez nadanie go przez władze państwa po spełnieniu przez osobę ubiegającą się o obywatelstwo pewnych określonych warunków. Nabycie obywatelstwa w sposób wtórny nazywane jest naturalizacją. Warunki nabycia obywatelstwa w sposób wtórny zwykle obejmują mieszkanie przez pewien okres na terytorium państwa, którego obywatelstwo dana osoba chce uzyskać, a czasem również znajomość języka, historii i obyczajów.

Czasami jednak zdarza się, że ktoś ma obywatelstwo więcej niż jednego państwa, w tym państwa trzeciego, czyli takiego, które nie jest członkiem Unii Europejskiej. Jak taką osobę traktować? Które z obywatelstw jest ważniejsze z perspektywy prawa wspólnotowego i tym samym determinuje status danej osoby?

Odpowiedzi na te wszystkie pytania udzielił Trybunał Sprawiedliwości, gdy rozpatrywał w 1992 r. sprawę Mario Vicente Micheletti i inni przeciwko Delegación del Gobierno en Cantabria (szerzej znaną po prostu jako Micheletti). Mario Micheletti miał podwójne obywatelstwo – włoskie i argentyńskie. Po ukończeniu studiów stomatologicznych w Argentynie przyjechał do Hiszpanii, gdzie wystąpił o uznanie swoich kwalifikacji do wykonywania zawodu. Gdy władze hiszpańskie uznały jego dyplom, wystąpił o wydanie karty pobytu na okres 6 miesięcy. W tym celu przedstawił włoski paszport, który potwierdzał jego obywatelstwo. Gdy otrzymał kartę okresowego pobytu, nim minęło 6 miesięcy, wystąpił o prawo pobytu stałego, która umożliwiłaby mu rozpoczęcie pracy w zawodzie. Władze odmówiły wydania zgody na pobyt stały, ponieważ zgodnie z prawem hiszpańskim, w przypadku osób o wielu obywatelstwach – gdy żadne z nich nie jest obywatelstwem Hiszpanii – pierwszeństwo ma obywatelstwo państwa, w którym dana osoba na stałe zamieszkiwała przed przyjazdem do Królestwa Hiszpanii. Mario Micheletti zaskarżył decyzję władz hiszpańskich do sądu. Sąd zaś zadał pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości, jak należy tę sytuację interpretować w świetle prawa wspólnotowego. Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu podkreślił, że to państwa członkowskie suwerennie decydują o zasadach nadania obywatelstwa. Jednak jeżeli jedno państwo członkowskie nada komuś swoje obywatelstwo, a tym samym obywatelstwo Unii, to inne państwo członkowskie nie może tego podważyć przez nakładanie dodatkowych warunków – nawet jeżeli osoba, o której mowa, ma oprócz obywatelstwa jakiegoś państwa członkowskiego również obywatelstwo innego państwa.

Istnieje możliwość utraty obywatelstwa Unii. Kwestie z tym związane, tak jak te dotyczące nabycia obywatelstwa, regulowane są na poziomie poszczególnych państw – co wynika z przyjętych rozwiązań, które zostały omówione wcześniej. Nie ma jednolitych europejskich procedur. Obywatelstwa europejskiego można się zrzec, co ma miejsce wtedy i tylko wtedy, gdy dana osoba zrzeka się obywatelstwa państwa członkowskiego. Zrzeczenie następuje w związku z obywatelstwem państwa i nie istnieje dodatkowa potrzeba zrzekania się obywatelstwa Unii. Żadne państwo członkowskie ani żaden organ Unii Europejskiej nie może pozbawić samego obywatelstwa Unii. Istnieją jednak w poszczególnych państwach przepisy, pozwalające w ściśle określonych sytuacjach na pozbawienie danej osoby obywatelstwa państwa członkowskiego i w efekcie również obywatelstwa Unii. Szczególnym przypadkiem jest sytuacja, gdy ktoś zostaje pozbawiony obywatelstwa jakiegoś państwa, a jednocześnie nie posiada obywatelstwa innego państwa. Takie sytuacje są bardzo rzadkie. Z perspektywy UE oraz obywatelstwa europejskiego ważne jest, aby utrata obywatelstwa Unii na skutek

utruty obywatelstwa państwa członkowskiego nie pociągała za sobą w sposób niezgodny z prawem utraty praw wynikających z obywatelstwa Unii.

Utratą obywatelstwa europejskiego na skutek utraty obywatelstwa krajowego przy braku obywatelstwa innego państwa zajmował się w 2010 r. Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern (szerzej znaną po prostu jako Rottmann). Janko Rottmann urodził się w mieście Graz w południowo-wschodniej Austrii i w związku z tym miał obywatelstwo austriackie. W 1995 r., gdy na terenie Austrii prowadzono przeciwko niemu śledztwo w związku z podejrzeniem popełnienia oszustwa, przeprowadził się do Niemiec i osiadł w Monachium w Bawarii. W 1998 r. wystąpił o przyznanie obywatelstwa niemieckiego. Składając dokumenty o przyznanie obywatelstwa nie poinformował o tym, że w Austrii toczy się przeciwko niemu śledztwo i że został wystawiony nakaz jego aresztowania. W 1999 r. decyzją władz Republiki Federalnej Niemiec zostało mu nadane obywatelstwo. Zgodnie z przepisami austriackimi nabycie obywatelstwa innego państwa oznacza automatyczną utratę obywatelstwa austriackiego, w związku z tym Janko Rottmann nie miał dwóch obywatelstw, a tylko jedno – niemieckie. Jednak w sierpniu 1999 r. władze austriackie przekazały informacje o Rottmannie władzom niemieckim. Urzędy niemieckie po przeanalizowaniu sprawy doszły do wniosku, że Rottmann uzyskał obywatelstwo niemieckie na skutek podstępu – nie dostałby obywatelstwa, gdyby poinformował o toczącym się przeciwko niemu śledztwie – i w związku z tym cofnęły decyzję o przyznaniu obywatelstwa. W efekcie tej decyzji Rottmann został apatrydą, czyli bezpaństwowcem – osobą nie posiadającą obywatelstwa żadnego państwa – co wynikało z faktu, że decyzja o utracie obywatelstwa Austrii nie została cofnięta. Brak obywatelstwa komplikuje sytuację prawną człowieka oraz utrudnia funkcjonowanie we współczesnym świecie. Te racje, oprócz innych, spowodowały, że Janko Rottmann wystąpił o unieważnienie decyzji pozbawiającej go obywatelstwa niemieckiego. Rozpatrując tę sprawę, federalny sąd administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*) doszedł do wniosku, że prawo wspólnotowe i orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości nie dają jasnych wskazówek, jak postępować w takiej sytuacji. W związku z tym poprosił Trybunał Sprawiedliwości o dokonanie wykładni przepisów. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że jeżeli obywatelstwo zostało uzyskane podstępem lub ze złamaniem prawa, to władze mają prawo cofnąć swoją decyzję. Muszą jednak przy tym uwzględnić wagę przestępstwa popełnionego, a także czy konsekwencje decyzji o pozbawieniu obywatelstwa dla danej osoby i jej rodziny są adekwatne w stosunku do przestępstwa. Należy też uwzględnić czas, który upłynął od decyzji przyznania obywatelstwa, oraz szanse na uzyskanie z powrotem obywatelstwa

państwa pochodzenia przez osobę, która otrzymała obywatelstwo danego państwa niezgodnie z prawem.

5. Udział obywateli Unii w procesie podejmowania decyzji w UE

Częstym zarzutem stawianym Unii Europejskiej jest brak możliwości wpływu przez mieszkańców Europy na decyzje podejmowane przez Komisję Europejską oraz Parlament Europejski. Czy to oznacza, że obywatele Unii nie mają żadnych możliwości przekazywania do instytucji europejskich swoich opinii ani informowania o kwestiach dla nich istotnych? Unia Europejska, chociaż nie jest ideałem pod względem kontaktu między swoimi obywatelami a instytucjami, nie jest głucha na głosy mieszkańców europejskiej Wspólnoty. Jednym ze sposobów komunikowania się mieszkańców UE z europejskimi instytucjami jest prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 227 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej prawo to przysługuje każdemu obywatelowi Unii lub grupie obywateli Unii, niezależnie od tego, czy mieszkają na jej terenie, czy nie, a także wszystkim osobom zamieszkającym w UE. Petycje do Parlamentu Europejskiego składać mogą również przedsiębiorstwa, stowarzyszenia oraz inne organizacje, ale pod warunkiem, że ich siedziba znajduje się na terenie UE. Petycje do Parlamentu Europejskiego mogą dotyczyć dowolnej sprawy. Mogą być skargą, mogą też być wnioskiem. Petycja może być składana w interesie publicznym i prywatnym. Ograniczenia są tylko dwa. Po pierwsze sprawa musi dotyczyć kwestii, która znajduje się w kompetencjach Unii Europejskiej. Po drugie zaś sprawa musi bezpośrednio dotyczyć osoby lub organizacji, która składa petycję. Innymi słowy: petycja do Parlamentu Europejskiego może dotyczyć kwestii takich, jak prawa obywateli Unii, uznawanie kwalifikacji zawodowych czy swobodny przepływ osób, towarów i usług¹¹. Petycje składać można przez Internet (formularz elektroniczny dostępny jest na stronie Parlamentu Europejskiego) lub tradycyjną pocztą. Po złożeniu petycja jest rejestrowana w kancelarii PE. Dalszy kontakt między osobą ją składającą a Parlamentem odbywa się listownie¹².

Po złożeniu petycją zajmuje się Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego. W pierwszej kolejności sprawdza ona, czy petycja dotyczy zakresu spraw, którymi na mocy prawa zajmuje się Unia Europejska. Jeżeli okaże się, że dana sprawa nie wchodzi w zakres kompetencji UE, lecz państw członkowskich, petycja

¹¹ Parlament Europejski, *Petycje*, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00533cec74/Petitions.html> (dostęp 17.02.2014).

¹² Parlament Europejski, *Składanie petycji*, <https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/petition.html> (dostęp 17.02.2014).

nie jest przyjmowana. Osoba, która taką petycję złożyła, jest o jej odrzuceniu informowana. W liście z Komisji Petycji najprawdopodobniej znajdzie się również sugestia, do kogo należy zwrócić się z daną sprawą. Jeżeli petycja zostanie przyjęta, Komisja Petycji decyduje, co zrobić dalej. Komisja Petycji może poprosić Komisję Europejską o przeprowadzenie dochodzenia i zebranie informacji, czy sytuacja opisana w petycji jest zgodna z prawem wspólnotowym. Komisja Petycji może też zwrócić się do SOLVIT-u, czyli internetowej sieci rozwiązywania problemów, utworzonej przez państwa członkowskie po to, by w krótkim czasie (do 10 tygodni) rozwiązywać problemy, jakie mogą pojawić się na skutek niewłaściwego stosowania przez administrację któregoś z państw przepisów dotyczących rynku wewnętrznego¹³. Petycja może być przekazana innym komisjom Parlamentu Europejskiego w celu przekazania informacji lub zainicjowania działań. Czasami zdarza się, że petycja złożona do Parlamentu Europejskiego staje się przyczyną powstania pełnego raportu, który jest przedstawiany i głosowany na posiedzeniu plenarnym PE. Powstanie takiego raportu może być poprzedzone wizytą wyjaśniającą w danym państwie lub regionie. Działania Komisji Petycji zmierzające do rozwiązania sprawy lub udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w petycji ograniczone są wyłącznie prawem¹⁴.

Innym sposobem wpływania na działanie i decyzje podejmowane w Unii Europejskiej, pozostającym w dyspozycji jej obywateli, jest europejska inicjatywa obywatelska. Chociaż o wprowadzeniu elementów demokracji bezpośredniej we Wspólnotach Europejskich mówiło się jeszcze w latach 80. XX w., to przepisy je wprowadzające pojawiły się dopiero w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy w 2003 r. Jednak traktat ten nie wszedł w życie. W związku z tym przepisy o prawie obywateli Unii do inicjatywy ustawodawczej zostały wprowadzone do traktatów europejskich dopiero wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego¹⁵ w 2009 r.

Czym jest europejska inicjatywa obywatelska? Inicjatywa obywatelska to sposób wezwania Komisji Europejskiej do przygotowania nowych przepisów w jednej z dziedzin (np. środowisko, rolnictwo czy transport), w których Komisja może to robić. Aby Komisja Europejska zajęła się petycją, musi poprzeć ją przynajmniej 1 mln obywateli Unii Europejskiej, którzy już mogą głosować w wybo-

¹³ Komisja Europejska – SOLVIT, O SOLVIT, http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_pl.htm (dostęp 12.01.2014)

¹⁴ Parlament Europejski, *Petycje*, op.cit.

¹⁵ M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska inicjatywa obywatelska*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2011, s. 10–13. Przepisy wykonawcze (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej), które umożliwiły korzystanie z prawa do inicjatywy obywatelskiej, weszły w życie dopiero w 2011 r.

rach do Parlamentu Europejskiego (tj. ukończyli 18 lat, z wyjątkiem Austrii, gdzie prawo to otrzymuje się po ukończeniu 16. roku życia), wśród których są mieszkańcy przynajmniej 7 państw członkowskich¹⁶.

Jak złożyć europejską inicjatywę obywatelską? Najpierw trzeba utworzyć komitet obywatelski. Będzie on reprezentował inicjatywę przed Komisją Europejską. Komitet obywatelski musi składać się przynajmniej z 7 osób, z których każda musi mieszkać w innym państwie członkowskim. Jeżeli komitet obywatelski liczy więcej niż 7 osób, to ważne jest by mieszkali one w przynajmniej 7 państwach członkowskich. Członkowie komitetu obywatelskiego, który przygotowuje złożenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, nie muszą być obywatelami różnych państw członkowskich. Wszyscy jego członkowie mogą mieć obywatelstwo jednego państwa, np. Polski, ale muszą mieszkać w różnych państwach Unii Europejskiej.

Po powstaniu komitetu obywatelskiego trzeba zarejestrować inicjatywę na stronie internetowej Komisji. Po zarejestrowaniu inicjatywy, jej komitet organizacyjny ma rok na zebranie wymaganej liczby podpisów, przy czym przynajmniej w przypadku 7 państw musi zostać przekroczona minimalna liczba podpisów dla danego państwa¹⁷. Po zakończeniu zbierania podpisów pod inicjatywą, komitet obywatelski prosi władze każdego państwa członkowskiego, na terenie którego zabiegał o poparcie dla swojej inicjatywy, o sprawdzenie ważności podpisów i policzenie ich. Gdy w wyniku sprawdzenia okaże się, że liczba podpisów się zgadza, a w przypadku przynajmniej 7 państw zapewniono inicjatywie również poparcie przekraczające próg minimalny, wtedy dopiero można złożyć inicjatywę do Komisji Europejskiej¹⁸.

6. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Jedną z instytucji, stojących na straży praw obywateli Unii Europejskiej, jest Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO) inaczej ombudsman. Funkcję tę od 2013 r. sprawuje Emily O'Reilly, była rzecznik praw obywatelskich w Irlandii, która została powołana na stanowisko przez Parlament Europejski. Kadencja ERPO trwa tyle, ile kadencja Parlamentu Europejskiego – 5 lat. Funkcję europejskiego ombudsmana można sprawować maksymalnie 10 lat. Również tylko Parlament Europejski może z niej odwołać – i to wyłącznie w szczególnych okolicznościach. Oznacza to, że ERPO jest niezależny od innych instytucji unijnych, co

¹⁶ *Europejska inicjatywa obywatelska: przewodnik*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 4–5.

¹⁷ Dla Polski jest to 38 250 podpisów. Pełna lista patrz *ibidem*, s. 21.

¹⁸ *Ibidem*, s. 16–23.

wiąże się z jego podstawowym zadaniem, czyli bezstronnym sprawdzaniem zgłoszonych przypadków niewłaściwego administrowania w organach i instytucjach Unii Europejskiej. Niewłaściwe administrowanie polega na łamaniu przez agendy Unii Europejskiej prawa, w tym praw podstawowych, oraz zasad dobrej administracji. ERPO zajmuje się m.in. przypadkami dyskryminacji, nadużywania prawa czy ignorowania przez instytucje UE wniosków obywateli o dostęp do informacji. Jediną instytucją UE, która nie znajduje się w polu zainteresowań ERPO jest Trybunał Sprawiedliwości. Wszystkie pozostałe organy UE podlegają mandatowi Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Podkreślenia wymaga fakt, że ERPO zajmuje się wyłącznie sprawami dotyczącymi instytucji UE. Sprawami związanymi z działalnością władz państw członkowskich, krajowych, regionalnych i lokalnych zajmują się rzecznicy praw obywatelskich w poszczególnych państwach członkowskich UE¹⁹.

Skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich mogą składać wszystkie osoby na stałe mieszkające na terenie Unii Europejskiej, niezależnie od tego, czy mają obywatelstwo europejskie, czy nie. Prawo do składania skargi do ERPO przysługuje również stowarzyszeniom, instytucjom oraz przedsiębiorstwom zarejestrowanym na terenie UE. Przed złożeniem skargi muszą oni jednak spróbować rozwiązać problem we współpracy z daną instytucją. Dopiero gdy wspólne działanie nie przyniesie pozytywnych efektów, można złożyć skargę do ERPO. Ponadto skarga nie może być złożona później niż 2 lata od momentu, gdy osoba skarżąca dowiedziała się o sytuacji, wymagającej reakcji ERPO. Skargi składane są wyłącznie na piśmie (również drogą elektroniczną), w jednym z 24 oficjalnych języków UE²⁰.

Literatura

Europejska inicjatywa obywatelska: przewodnik, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/home.faces>

M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska inicjatywa obywatelska*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2011

Komisja Europejska, *Europejska inicjatywa obywatelska*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=pl>

Komisja Europejska – SOLVIT, *O SOLVIT*, http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_pl.htm

Komisja Europejska, *Sprawozdanie na Temat Obywatelstwa UE – 2013 r.*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2013

¹⁹ *Problemy z UE? Kto może Ci pomóc?*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2011, s. 5.

²⁰ *Ibidem*, s. 5–6.

- Łuszczuk M., *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000
- Obywatelstwo europejskie. Pytania i odpowiedzi*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003
- Parlament Europejski, *Petycje*, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00533cec74/Petitions.html>
- Problemy z UE? Kto może Ci pomóc?*, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Strasburg 2011
- Skomerska-Muchowska I., A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Instytut Wydawniczy Euro-Prawo, Warszawa 2010
- Trzciński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2006
- Twoja Europa, Pomoc i porady dla obywateli UE i ich rodzin*, http://europa.eu/youreurope/citizens/index_pl.htm

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości

- Mario Vicente Micheletti i inni przeciwko *Delegación del Gobierno en Cantabria*
- Janko Rottmann przeciwko *Freistaat Bayern*
- Van Gend en Loos przeciwko *Nederlandse Administratie der Belastingen*

Słowniczek

Inicjatywa obywatelska – jest to element demokracji bezpośredniej, w której określona prawem liczba obywateli może bezpośrednio wystąpić np. do parlamentu z propozycją uchwalenia nowego prawa, pomijając przy tym swoich przedstawicieli w parlamencie. W Polsce, jeżeli pod inicjatywą obywatelską proponującą zmiany w prawie, zebranych zostanie co najmniej 100 tys. podpisów, wtedy Sejm musi ją rozpatrzyć.

Obywatelstwo – uregulowany prawnie związek między mieszkańcami państwa a państwem, a także wynikające z niego prawa i obowiązki obu stron we wszystkich najważniejszych obszarach życia społecznego, gospodarczego i kultury.

Ombudsman – słowo pochodzi z języków skandynawskich i oznacza rzecznika: osobę występującą w czyimś imieniu. Współczesne jego znaczenie, jako osoby występującej w celu obrony praw – rzecznika praw, np. obywatelskich – datowane jest od 1809 r., kiedy w Szwecji ustanowiono urząd parlamentarnego rzecznika praw obywatelskich.

Petycja – pismo – rzadziej wystąpienie ustne – często podpisane przez wiele osób, zwykle skierowane do władz samorządowych, państwowych lub kierownictwa instytucji, zawierające prośbę np. o podjęcie działania lub wstrzymanie wykonywania decyzji.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Pytania sprawdzające

1. Co to jest obywatelstwo Unii Europejskiej?
2. Czym obywatelstwo Unii Europejskiej różni się od obywatelstwa państwa członkowskiego?
3. Jak zostaje się obywatelem Unii Europejskiej?
4. Jakie są prawa obywateli Unii Europejskiej?
5. Co to jest europejska inicjatywa obywatelska i czemu służy?
6. Jak wygląda proces przygotowywania europejskiej inicjatywy obywatelskiej?
7. Co to jest petycja do Parlamentu Europejskiego i czemu służy?
8. Jak wygląda proces składania petycji do Parlamentu Europejskiego?
9. Czy i jak można utracić obywatelstwo europejskie?

Zadanie 1

Proszę podzielić klasę na kilkusobowe grupy. Każda grupa powinna otrzymać listę praw obywateli Unii Europejskiej. Następnie uczniowie, korzystając z niej, powinni przygotować odpowiedź, wraz z uzasadnieniem, na pytanie: Które z praw obywateli Unii Europejskiej jest najważniejsze?

Zadanie 2

Proszę podzielić klasę na kilkusobowe grupy. Każda grupa powinna otrzymać listę praw obywateli Unii Europejskiej. Następnie uczniowie – w oparciu o metodę drzewka decyzyjnego – korzystając z niej, powinni przygotować odpowiedź, wraz z uzasadnieniem, na pytanie: Jakie prawo powinno zostać dodane do listy praw obywateli Unii Europejskiej? Każda grupa powinna postarać się przekonać pozostałych uczniów, że to ich postulat powinien być zrealizowany w pierwszej kolejności. Po debacie uczniowie w głosowaniu wybierają jedną z propozycji.

Zadanie 3

Proszę podzielić klasę na kilkusobowe grupy. Każda grupa powinna otrzymać listę praw obywateli Unii Europejskiej. Następnie uczniowie – w oparciu o metodę drzewka decyzyjnego – znając prawa obywateli UE, przygotowują odpowiedź wraz z uzasadnieniem na pytanie, jakie prawo powinno zostać dodane do listy praw obywateli Unii Europejskiej. Następnie każda grupa przygotowuje petycję

do Parlamentu Europejskiego w sprawie rozszerzenia listy praw obywateli Unii Europejskiej.

Zadanie 4

Każdy uczeń w klasie powinien otrzymać listę praw obywateli Unii Europejskiej i zapoznać się z nią. Następnie uczniowie, pracując pod kierunkiem nauczyciela, powinni odpowiedzieć na pytanie: Jakie obowiązki powinni mieć obywatele Unii Europejskiej? Gdy powstanie lista obowiązków (nie musi być długa), uczniowie w dwu-, trzyosobowych grupach przygotowują petycję do Parlamentu Europejskiego, w której proponują, by wymienione obowiązki zostały włączone do prawa wspólnotowego.

Anna Masłoń-Oracz

Maroney Group

UNIA DLA MŁODZIEŻY

Cel zajęć

Od kilku lat Unia Europejska kładzie szczególny nacisk na rozwój młodzieży oraz wspieranie jej w sferze edukacyjnej. Jednocześnie działania, które są w tej dziedzinie realizowane przez UE, bardzo często nie są zauważane przez młodzież. Poniżej szczegółowo zaprezentowano szerokie spektrum tej aktywności UE. Dodatkowo zaprezentowano sytuację młodzieży na rynku pracy. Celem takiej lekcji jest przedstawienie konkretnych programów realizowanych przez UE na rzecz młodych. W ramach lekcji uczniowie dążą do stworzenia dla siebie samych projektu wpisującego się w proponowane przez UE programy, np. wolontariatu, mobilności, wymiany uczniów. Lekcja ma ich nauczyć, jak aktywnie korzystać z programów proponowanych przez UE.

Celem zajęć jest rzetelne przedstawienie narzędzi przygotowania projektów w ramach dostępnych programów dla młodzieży oraz podstawowych pojęć i problemów z nimi związanych, dzięki czemu możliwe będzie ograniczenie błędów w przygotowaniu i rozumieniu procedur związanych z aplikacją o wsparcie UE.

Zajęcia mogą być prowadzone w formie wykładu i ćwiczeń z wykorzystaniem aktywizacji uczniów. Formy te stwarzają możliwość kształtowania i prezentowania przez uczniów samodzielnych opinii, prowadzenia dyskusji i debat na właściwym poziomie merytorycznym, także polemiki i krytyki, ale o konstruktywnym charakterze. Tym samym zajęcia będą sprzyjały pogłębianiu wiedzy, wypracowywaniu indywidualnej oceny, będą też kształciły umiejętność argumentacji podczas dyskusji oraz pracy zespołowej.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Wprowadzenie

Współpraca na rzecz młodzieży jest w miarę dobrze zorganizowanym i rozbudowanym obszarem polityki UE. Strategia Unii Europejskiej na rzecz młodzieży¹ przyjmuje perspektywę przekrojową i koncentruje się na angażowaniu młodych ludzi w wiele obszarów życia społecznego.

Strategia UE na rzecz młodzieży ma na celu korelację działań w różnych dziedzinach, takich jak „zatrudnienie i przedsiębiorczość, kształcenie i szkolenie oraz włączenie społeczne”, aby w ten sposób opracować kompleksowe rozwiązania wspierające młodych ludzi. Takie postępowanie zaowocowało przy poszukiwaniu rozwiązań problemu wysokiego bezrobocia młodzieży² oraz sposobów wsparcia wciąż rosnącej liczby młodych ludzi pozostających bez pracy i nieuczestniczących w kształceniu i szkoleniu.

Strategia wskazuje współczesne problemy młodzieży, takie jak: wykluczenie, samotność i trudności w osiągnięciu samodzielności. Unia dla młodzieży koncentruje się na wprowadzaniu instrumentów mających na celu złagodzenie skutków obecnego kryzysu i jego konsekwencji w zakresie włączenia społecznego oraz zdrowia, jak również dobrostanu młodych ludzi.

Programy dla młodzieży, które są oferowane w ramach pomocy UE, realizowane są od 1988 r. Polityczne ramy procesu zostały opracowane w białej księdze z 2001 r.³ i opierały się na trzech filarach:

- aktywności obywatelskiej młodych ludzi dzięki koordynacji czterech równoległych priorytetów (uczęstnictwa, informacji, wolontariatu i lepszej wiedzy młodych ludzi), wspólne cele, sprawozdania państw członkowskich oraz zorganizowany dialog z młodzieżą;
- integracji społecznej i zawodowej dzięki wdrożeniu *Europejskiego paktu na rzecz młodzieży*⁴;
- większego udziału młodzieży w innych działaniach politycznych.

¹ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania: strategia UE na rzecz młodzieży – Odnowiona otwarta metoda koordynacji na potrzeby wyzwań i możliwości stojących przed młodzieżą, Bruksela, dnia 27.04.2009, KOM(2009) 200 wersja ostateczna.

² Szczegółowo o problemie bezrobocia młodzieży w dalszej części rozdziału.

³ COM (2001) 681.

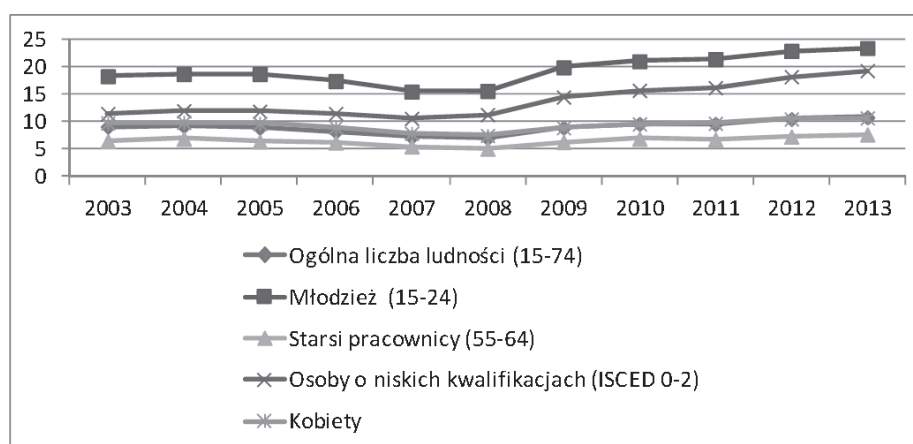
⁴ W komunikacie Komisji *Działania na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie* zaproponowano dodatkowe działania; Konkluzje prezydencji Rady Europejskiej, marzec 2005 r. (7619/05).

W przytoczonym wyżej dokumencie??? wykorzystano wnioski i doświadczenia z wcześniejszych działań na rzecz młodzieży w UE, takich jak: Młodzież dla Europy (1989–1999), Wolontariat Europejski (1996–1999) i Młodzież (2000–2006).

2. Sytuacja młodzieży w Europie

Według danych statystycznych w chwili obecnej w Europie mieszka 94 mln Europejczyków w przedziale wiekowym od 15 do 29 lat. Jest to grupa społeczna żyjąca w dobie globalizacji, która w przyszłości spotka się z odpowiedzialnością związaną z procesem starzenia się społeczeństwa. To właśnie młodzież dotknięta została w ogromnej mierze przez kryzys gospodarczy. Od jego początku liczba młodych osób bez pracy wzrosła o 1,5 mln.

Problem bezrobocia pokazuje szeroko zakrojone i cały czas powiększające się dysproporcje między państwami członkowskimi, również w strefie euro. Od początku kryzysu stopa bezrobocia znacznie wzrosła w południowej części strefy euro oraz na obrzeżach tej strefy, natomiast w dużo mniejszym stopniu w innych państwach członkowskich⁵.



Rysunek 1. Kształtowanie się stóp bezrobocia od 2003 r. w UE-28

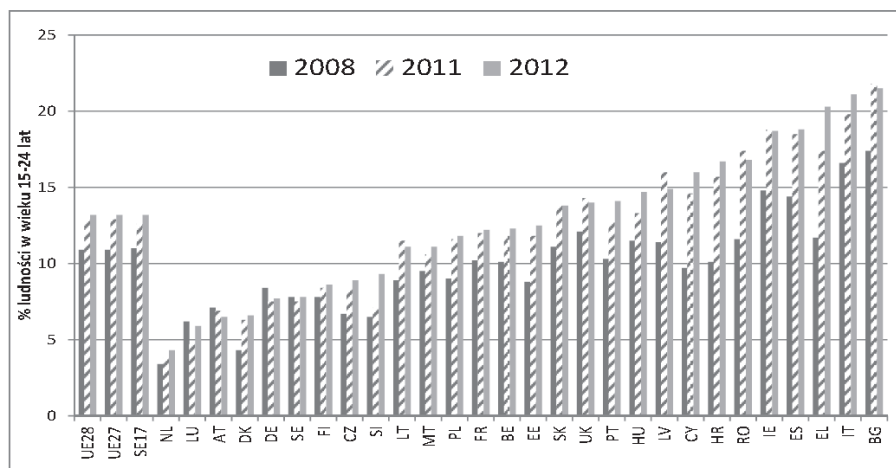
Źródło: Eurostat.

Bezrobocie wśród młodzieży w dalszym ciągu utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. We wrześniu 2013 r. stopa bezrobocia wśród młodzieży w UE-28 wyniosła ponad 23,5%, co stanowi wzrost o 0,4 punktu procentowego w stosun-

⁵ Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu do komunikatu Komisji w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r., Bruksela, dnia 13.11.2013 r. COM(2013) 801 final.

ku do poprzedniego roku⁶, lecz także wskazuje na stały poziom w czasie ostatnich sześciu miesięcy. Między poszczególnymi państwami członkowskimi odnotowuje się znaczne różnice.

W roku 2011 stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej wyniosła 21%, tzn. 5,5 mln osób było bez pracy. Pierwszy kwartał roku 2013 to już 23,5% bezrobotnych młodych osób, przy czym stopa bezrobocia całej ludności Europy jest dwukrotnie mniejsza. Zatem blisko 6 mln ludzi w wieku poniżej 25 lat będących obywatelami państw europejskich jest bezrobotnych. W fazie kryzysu finansowego Komisja wraz z państwami członkowskimi pracowała nad działaniami, które miały złagodzić gospodarcze i społeczne skutki wysokiego i wciąż rosnącego bezrobocia wśród młodych ludzi. Komisja zaprezentowała szereg rozwiązań, które w sposób praktyczny i wykonalny mogą przynieść wymierne wyniki. I tak w grudniu 2012 r. Komisja opublikowała *Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży*, natomiast w marcu 2013 r. przedstawiła wnioski w sprawie „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”, o niebagatelnym budżecie 6 mld euro. Należy jednak uwzględnić również fakt, że duża część młodzieży studiuje, przez co nie zalicza się do osób czynnych zawodowo. Dlatego aby dane statystyczne bardziej odpowiadały stanowi faktycznemu i nie przedstawiały zawyżonego poziomu bezrobocia wśród młodzieży, wprowadzono pojęcie tzw. młodzieży NEET – skrót pochodzi od angielskich słów „not in employment, education or training”. Termin ten określa tzw. młodzież beczynną, czyli osoby, które ani się nie uczą, nie szkolą, ani też nie pracują.



Rysunek 2. Odsetek młodzieży NEET ogółem (w grupie wiekowej 15-14 lat) w państwach członkowskich
Źródło: Eurostat.

⁶ Eurostat.

Zjawisko to obserwowane jest już od lat 80. poprzedniego stulecia. Niepokojące jest też, iż wielu młodych ludzi rezygnuje z kształcenia, również zawodowego przed uzyskaniem formalnych kwalifikacji. Przyczyn tego trendu jest wiele. Często zdarza się, że decyzja o rezygnacji ze szkolenia podyktowana jest poczuciem, że wybrany rodzaj czy poziom szkolenia lub sam zawód nie odpowiada oczekiwaniom i przewidywaniom osoby uczącej się. Bywa tak, gdy zawód lub szkolenie wybrane zostało pod wpływem impulsu, bez odpowiednich wskazówek i wsparcia doradztwa zawodowego. Również cechy rynku pracy wydają się sprzyjać podejmowaniu decyzji o przerwaniu kształcenia. Oferta miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach jest duża i młodzi ludzie często decydują się na podjęcie pracy, aby się usamodzielnąć. Zwłaszcza Polacy odnoszą często wrażenie, że praca dla osób o niskich kwalifikacjach jest bardziej opłacalna za granicą, gdzie jest duże zapotrzebowanie na niewykwalifikowany personel, zwłaszcza w sektorze usług. To zaś z kolei nie stanowi wystarczającej motywacji do podjęcia szkolenia. Jednak w dłuższej perspektywie okazuje się, iż miejsc pracy tego typu nie przybywa, co więcej, osoby bez kwalifikacji zagrożone są w bardzo dużym stopniu długotrwałym bezrobociem oraz ubóstwem. Odsetek młodych bezrobotnych osób w niektórych krajach (np. Grecja czy Hiszpania) przekracza 50%. Tymczasem w Unii Europejskiej jest ponad 2 mln wolnych miejsc pracy, a około 30% pracodawców uskarża się na trudności w znalezieniu pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Dzięki wsparciu w zakresie doskonalenia zawodowego oraz przez zwiększenie mobilności studentów i uczniów zawodu zakłada się zwiększenie mobilności pracowników w ramach EU. Pomoc młodym ludziom w odnalezieniu się na rynku pracy i pozostaniu na nim oraz w rozwijaniu i doskonaleniu umiejętności, które pozwolą w przyszłości znaleźć lub utrzymać pracę, jest szczególnie ważnym priorytetem dla Unii Europejskiej, realizowanym w ramach „europejskiej strategii stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy”⁷.

Unia Europejska aktywnie przeciwdziała bezrobociu poprzez realizację programów dla młodzieży już od wczesnych lat szkoły podstawowej, dzięki czemu zwiększa się mobilność wśród młodych ludzi oraz pracowników sektora edukacyjnego, którzy nie tylko obserwują kulturę pracy za granicą, ale również uczą się aktywnie języków obcych, co zawsze jest umiejętnością wysoko ocenianą przez potencjalnych pracodawców. Doceniają oni również umiejętności zdobywane przez osoby ubiegające się o zatrudnienie w ramach uczenia się pozaformalnego,

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych*; Bruksela, dnia 19.6.2013 r. COM(2013) 447 final.

do którego można zaliczyć wolontariat. Prawie 80% byłych wolontariuszy przyznaje, że uczestnictwo w wolontariacie wyraźnie zwiększyło ich szanse na rynku pracy. Również osoby studiujące za granicą często rozpoczynają swoją karierę zawodową poza krajem rodzimym.

Unia Europejska nie narzucała nigdy systemu szkolnictwa lub programu nauczania – decyzje w tym zakresie podejmowane były i są do tej pory na szczeblu krajowym lub lokalnym. Unia prowadzi jednak programy na rzecz promocji wymian edukacyjnych, aby młodzi ludzie mieli możliwość wyjazdu za granicę w celu odbywania szkoleń lub studiowania, nauki nowych języków i uczestniczenia w działaniach będących wspólną inicjatywą szkół lub uczelni w różnych krajach.

3. Europa 2020 – wspieranie młodzieży w czasie kryzysu

Europa przeżywa kryzys, który doprowadził do niespotykanego wcześniej poziomu bezrobocia wśród młodych Europejczyków oraz zagrożenia wykluczeniem społecznym i ubóstwem.

Strategia Europa 2020 na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu stanowi ramy skoordynowanych działań na szczeblu europejskim, dzięki którym Europa powinna wyjść z kryzysu silniejsza i zapewnić swoim obywatelom trwały dobrobyt.

Strategia Europa 2020 koncentruje się szczególnie na młodych ludziach, a do jej głównych celów należy ograniczenie wczesnego kończenia nauki i zwiększenie liczby osób uzyskujących wyższe wykształcenie. Dwa inne główne cele również mają wyraźny wymiar związany z młodzieżą – obniżenie zagrożenia ubóstwem oraz zwiększenie stopy zatrudnienia.

Ponadto inicjatywa przewodnia „Mobilna młodzież”⁸ promuje mobilność młodych ludzi; kwestie związane z tą grupą są uwzględnione również w inicjatywach „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”⁹ oraz „Platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”¹⁰.

Komisja Europejska przedstawiła również specjalną inicjatywę „Szanse dla młodzieży”¹¹, która ma służyć zwiększeniu wysiłków i uruchomieniu zasobów na rzecz obniżenia bezrobocia młodzieży i zwiększenia szans młodych ludzi na zdobycie zatrudnienia.

Jeden z funduszy strukturalnych, tj. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) wspomaga osiąganie powyższych celów strategii Europa 2020. Podejmowane są

⁸ COM(2010) 477.

⁹ COM(2010) 682.

¹⁰ COM(2010) 758.

¹¹ COM(2011) 933.

różnorodne działania przeciw bezrobociu młodzieży, np. organizacja staży oraz przyuczania do zawodu, które umożliwiają podniesienie kwalifikacji lub przekwalifikowanie. W okresie programowania 2014–2020 wzrośnie rola EFS oraz pozostałych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych będących filarem strategii Europa 2020 poprzez ich powiązanie z priorytetami politycznymi strategii¹².

Tylko wówczas, kiedy stworzone zostaną miejsca pracy, odsetek młodych bezrobotnych w sposób trwały się zmniejszy. Dlatego też wszystkie działania, które podejmowane są w Europie, mają pobudzić realny wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy. W tym zakresie niezbędne jest podjęcie szczególnych wysiłków, aby stworzyć odpowiednie zachęty dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP, do zatrudniania młodych osób i zatrzymywania ich w miejscu pracy.

W 2009 r. Rada zatwierdziła odnowione ramy europejskiej współpracy na rzecz młodzieży (2010–2018), których podstawą był komunikat *Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży*¹³.

Jak pokazano na poniższym diagramie, strategia dzieli się na osiem obszarów polityki, czyli „obszarów działania”:

- kształcenie i szkolenie,
- zatrudnienie i przedsiębiorczość,
- włączenie społeczne,
- zdrowie i dobrostan,
- uczestnictwo,
- kultura i kreatywność,
- wolontariat,
- młodzież i świat.

Programy skierowane do młodzieży wspierają politykę UE w realizacji zadań i strategii przeciwdziałania bezrobociu wśród młodych osób, zwiększenia ich aktywności, a w szczególności przyczyniają się do:

- wzrostu mobilności transgranicznej,
- rozwoju wolontariatu,
- uczestnictwa, pracy z młodzieżą i współpracy politycznej (np. partnerskie uczenie się, dialog zorganizowany, badania oraz lepsze narzędzia wiedzy).

Programy i fundusze, takie jak „Kultura”, „Uczenie się przez całe życie”, PROGRESS, MEDIA, „Erasmus dla młodych przedsiębiorców”, program na rzecz konkurencyjności i innowacji oraz fundusze strukturalne, oferują wszyst-

¹² Projekt wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu do komunikatu Komisji w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r., Bruksela 13.11.2013 r. COM(2013) 801 final.

¹³ W dalszym tekście nazwa „strategia UE na rzecz młodzieży” jest stosowana w odniesieniu do ram współpracy.

kim młodym ludziom wiele możliwości zdobycia funduszy na realizację pomysłów mających ułatwić im wejście na rynek pracy lub założenie własnej firmy.



Rysunek 3. Strategia UE na rzecz młodzieży

Źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Projekt wspólnego sprawozdania Rady i Komisji z 2012 r. w sprawie realizacji odnowionych ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży (strategii UE na rzecz młodzieży na lata 2010–2018)*, Bruksela 10.9.2012 r. COM(2012) 495 final.

W celu zwiększenia mobilności młodych ludzi w Europie Komisja Europejska rozwija inicjatywę w zakresie **karty mobilnej młodzieży**. Co więcej, aby dotrzeć do wszystkich młodych ludzi, szczególnie tych, którzy mają ograniczone możliwości w większym stopniu wykorzystany będzie **Europejski Portal Młodzieżowy**. W ramach polityki na rzecz młodzieży rozpatrywane będą również działania sprzyjające „rozwijaniu potencjału kreatywności i innowacyjności mło-

dych ludzi przy jednoczesnych próbach rozwiązania problemów związanych z zatrudnieniem, szansami na rynku pracy i włączeniem społecznym”¹⁴.

4. Programy dla młodzieży

4.1. Erasmus+

Zwiększanie szans na rynku pracy, mobilność edukacyjna oraz aktywność młodych ludzi wspierały programy „Uczenie się przez całe życie” i „Młodzież w działaniu”, które 1 stycznia 2014 r. zostały zastąpione programem Erasmus+, obejmującym kształcenie i szkolenia dla młodzieży.

Program został oficjalnie przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej¹⁵, wprowadza wiele uproszeń w dostępie do funduszy na edukację. W jego strukturze poza dotychczasowymi programami, takimi jak: „Uczenie się przez całe życie” (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundvig), „Młodzież w działaniu”, jak również programami dotyczącymi współpracy międzynarodowej (Erasmus Mundus, Tempus, Jean Monnet) znajduje się program na rzecz wsparcia inicjatyw sportowych. Obecny program z budżetem 14,7 mld euro (czyli wyższym o 40% od dotychczasowych programów i uwzględniającym przyszłą inflację) realizowany będzie w latach 2014–2020. Na wsparcie może liczyć ponad 4 mln osób, w tym 2 mln studentów wyższych uczelni, 650 tys. osób odbywających szkolenie zawodowe oraz 500 tys. osób biorących udział w wymianie młodzieży oraz wolontariacie zagranicznym. Stanowi to wzrost o około 50% w porównaniu z liczbą beneficjentów dotychczasowych programów. Dzięki Erasmusowi + na dotacje mogą liczyć również pracownicy szkolnictwa i szkoleniowcy, jak również partnerstwa między uniwersytetami, szkołami wyższymi, szkołami, przedsiębiorstwami i organizacjami niekomercyjnymi.

Program ten ma przede wszystkim sprzyjać rozwojowi kształcenia ogólnego i zawodowego oraz ułatwić młodym ludziom korzystanie z jednolitego rynku UE.

Mobilność studentów sprzyja późniejszemu zwiększeniu mobilności pracowników, co przyczyni się do integracji na rynku pracy. Możliwość kształcenia przez praktyki w innym państwie UE jest szansą, dzięki której młodzież może rozwinąć swoje umiejętności związane z zawodem oraz zdobyć kompetencje pożądane przez pracodawców.

¹⁴ Konkluzje Rady w sprawie pobudzania kreatywności i innowacyjności młodych ludzi, Dz.U. C 169 z 15.6.2012, s. 1-4.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1288/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu, oraz uchylające decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG. Dz.U. L 347z 20.12.2013.

W nowym okresie programowania (2014–2020) program Erasmus + ma wesprzeć mobilność pięciu milionów młodzieży, z których ponad 700 000 będzie uczestniczyć w wyjazdach w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego. Poprzez ponadnarodowe partnerstwo zacieśniona zostanie współpraca między firmami i instytucjami edukacyjnymi, dzięki czemu młodzież będzie mogła korzystać z uczenia się przez zdobywanie doświadczenia.

Trzy kluczowe akcje są przewidziane w ramach programu Erasmus+ w celu realizacji zadań związanych z edukacją i szkoleniami oraz działaniami na rzecz młodzieży. Są to:

- Akcja 1: Mobilność edukacyjna.
- Akcja 2: Współpraca na rzecz innowacji i dobrych praktyk.
- Akcja 3: Wsparcie w reformowaniu polityk.

Program ten przewiduje również realizację projektów w dziedzinie edukacji na poziomie wyższym pod nazwą Jean Monnet oraz w obszarze sportu, których realizacja odbywać się będzie na szczeblu ogólnoeuropejskim.

4.2. Jak złożyć wniosek w programie Erasmus+

Na początku należy szczegółowo zapoznać się z przewodnikiem po programie, aby wybrać dla swojego pomysłu, a potem projektu, właściwą linię tematyczną. Należy pamiętać że tylko organizacje i instytucje mogą składać wnioski o pomoc w programie Erasmus+.

Nowością w programie jest wprowadzenie „indywidualnego kodu identyfikacyjnego” (ang. *Personal Identification Code* – PIC). Jego posiadanie jest niezbędne przy składaniu wniosku poprzez formularz eForm.

Pierwszym krokiem jest zarejestrowanie się w bazie ECAS (European Commission Authentication System) i utworzenie konta. Optymalną opcją jest użycie ogólnego adresu poczty elektronicznej (inaczej adresu generycznego, to znaczy takiego, który nie zawiera żadnych danych personalnych).

Kolejnym etapem jest zarejestrowanie organizacji poprzez portal URF (Unique Registration Facility). W prawym górnym rogu znajduje się przycisk LOGIN. Po kliknięciu w ten przycisk należy zalogować się za pomocą loginu i hasła uzyskanego podczas rejestracji w bazie ECAS.

4.3. Jak przygotować zwycięski projekt

Zanim przystąpimy do przygotowania projektu, należy bezwzględnie zapoznać się z przewodnikiem po programie „Erasmus+”, który zawiera szczegółowe instrukcje, jak złożyć wniosek. Przewodnik wskazuje, jakie są warunki uczestnictwa oraz progi finansowe. Każdy projekt ubiegający się o dofinansowanie jest

oceniany pod kątem formalnym i merytorycznym. Aby uniknąć błędów formalnych, należy upewnić się, że m.in.:

- 1) wniosek jest wypełniony on-line,
- 2) dołączono wszystkie niezbędne załączniki,
- 3) udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania,
- 4) projekt stanowi odpowiedź na dany konkurs i termin realizacji projektu mieści się w granicach określonych w ogłoszeniu o konkursie,
- 5) projekt jest zgodny z prawodawstwem dotyczącym zamówień publicznych i pomocy publicznej,
- 6) całkowity koszt projektu nie jest niższy od minimalnej dopuszczalnej wartości projektu,
- 7) spełnione są kryteria informowania społeczeństwa i odbiorców pomocy o współfinansowaniu projektu z funduszy pomocowych UE.

Bardzo istotne jest również rzeczowe opracowanie wniosku, harmonogramu oraz budżetu projektu. Często powodem odrzucenia wniosku na etapie oceny merytorycznej są nieścisłości w budżecie w porównaniu z harmonogramem projektu. Odpowiednie ujednolicenie zapisów budżetowych z harmonogramem projektu ułatwi nie tylko odpowiednią ocenę sprawdzającym, ale również późniejszą realizację projektodawcy.

Należy również pamiętać, że realizacja projektu to zorganizowanie i określenie w czasie ciągu wielu działań zmierzających do osiągnięcia zaplanowanego wyniku. Wyniku, który szczegółowo opisany został we wniosku o dofinansowanie. Jeśli nie zostaną osiągnięte zaplanowane we wniosku wskaźniki, poniesione koszty będą uznane za niekwalifikowane. Dlatego na każdym etapie późniejszej realizacji należy przeprowadzać stały monitoring osiąganych rezultatów, natychmiastowo reagować w przypadku odchyień oraz przeprowadzać konieczne działania korygujące.

W każdym przypadku realizacji projektów ważne jest zabezpieczenie płynności finansowej projektodawcy, na ewentualność opóźnienia w przelewach środków ze strony instytucji finansującej. Dodatkowo zapis w umowie o dofinansowanie, warunkujący przelanie środków na finansowanie projektu m.in. od posiadania środków własnych na koncie, nakłada bezpośrednio na każdego projektodawcę obowiązek finansowania realizowanego projektu. Dlatego aby w pełni zrealizować projekt zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, trzeba niejednokrotnie zaangażować własne środki, bowiem w przeciwnym razie nie można wnioskować o wypłatę kolejnych transz, co skutkuje brakiem realizacji projektu i tym samym, nieprzeprowadzenia go zgodnie z harmonogramem projektu.

4.4. Pierwsza praca z EURES-em¹⁶

Program EURES **polega na wspieraniu młodzieży¹⁷ poszukującej pracy w innych krajach UE** w zakresie informacji, prowadzonych naborów i możliwego finansowania. Działania oferowane przez pracowników sieci EURES są całkowicie bezpłatne oraz ogólnodostępne. Przede wszystkim mają pomóc osobom poszukującym pracy oraz zainteresowanym wyjazdem do innego kraju w celu podjęcia pracy.

EURES jest jedną z realizowanych w ramach inicjatyw przewodnich „Mobilna młodzież” i „Szanse dla młodzieży” strategii Europa 2020.

Z programu może skorzystać między 18. a 30. rokiem życia każdy obywatel jednego z krajów członkowskich UE oraz Norwegii, Islandii, Liechtensteinie, a także Szwajcarii. Aby skorzystać z programu należy zgłosić się do jednego z punktów konsultacyjnych. W Polsce prowadzi je firma Gi Group.

Warto również odwiedzić portal www.eures.europa.eu, który umożliwia osobom poszukującym pracy znalezienie zatrudnienia, a pracodawcom rekrutację pracowników. Portal ten jest cennym źródłem informacji na temat rynku pracy, możliwości zatrudnienia, specyfiki życia w poszczególnych krajach. Użytkownicy portalu mogą skorzystać między innymi z:

- bazy ofert pracy pracodawców zainteresowanych rekrutacją pracowników z zagranicy,
- bazy CV osób zainteresowanych podjęciem zatrudnienia za granicą,
- bazy informacyjnej o warunkach życia i pracy w krajach członkowskich.

Literatura

2013/776/UE: Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia „Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego” i uchylenia decyzji 2009/336/WE, Dz.U. L 343 z 19.12.2013

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Projekt wspólnego sprawozdania Rady i Komisji z 2012 r. w sprawie realizacji odnowionych ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży (strategii UE na rzecz młodzieży na lata 2010–2018)*, Bruksela, 10.9.2012 r. COM(2012) 495 wersja ostateczna

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania: strategia UE na rzecz młodzieży – Odnowiona otwarta metoda koordynacji*

¹⁶ EURES to skrót, który powstał z angielskiej nazwy EUROpean Employment Services, określającej Europejskie Służby Zatrudnienia.

¹⁷ Program ten jest skierowany również do firm zainteresowanych zatrudnieniem pracowników spoza własnego kraju..

na potrzeby wyzwań i możliwości stojących przed młodzieżą, Bruksela, 27.4.2009, KOM(2009) 200 wersja ostateczna

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1288/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające Erasmus+: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylające decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 347 z 20.12.2013

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1295/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program „Kreatywna Europa” (2014–2020) i uchylające decyzje nr 1718/2006/WE, nr 1855/2006/WE i nr 1041/2009/WE. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 347 z 20.12.2013

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1296/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych („EaSI”) i zmieniające decyzję nr 283/2010/UE ustanawiającą Europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress. Tekst mający znaczenie dla EOG. Dz.U. L 347 z 20.12.2013

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz.U. L 347 z 20.12.2013

Przydatne linki:

www.eurodesk.pl

www.europa.eu/youth – Europejski Portal dla Młodzieży

www.eures.europa.eu

www.facebook.com/eurodesk.pl

www.erasmusplus.org.pl

http://ec.europa.eu/youthonthemove/index_en.htm

Słowniczek

Dialog usystematyzowany – oznacza dialog z młodymi ludźmi i organizacjami młodzieżowymi na temat kierunków europejskiej polityki młodzieżowej. Prowadzony jest w ramach Europejskich Tygodni Młodzieży. Jest skuteczną formą, gdyż odbywa się w trzech wymiarach – regionalnym, krajowym i europejskim, i w debatach uczestniczą politycy, urzędnicy i eksperci. Wnioski i rekomendacje konstruowane w trakcie spotkań, przekazywane są do instytucji, które mają wpływ na politykę UE. W Polsce działania te koordynuje Polska Rada Organizacji Młodzieżowych.

Europejski Dzień Języków – obchodzony 26 września. Święto wielojęzyczności, promocja różnorodności językowej i nauki języków obcych. EDJ to nie tylko wydarzenia i spotkania, to przede wszystkim próba stworzenia konkretnego narzędzia, podnoszącego szanse młodzieży na rynku pracy: europejskiego wskaźnika kompetencji językowych.

Informacja młodzieżowa – to zorganizowany kompleksowy system wspierany przez państwo (centra informacji młodzieżowej), który udostępnia młodym ludziom informacje, odpowiadające ich rzeczywistym potrzebom i zainteresowaniom. Wszystkie należą do europejskiego stowarzyszenia ERYICA (Europejska Agencja Informacji i Doradztwa dla Młodzieży) i działają na podstawie wspólnie opracowanej i podpisanej *Europejskiej karty informacji młodzieżowej*.

„Młodzież w działaniu” – inicjatywa, która wspiera merytorycznie i finansowo proces wymiany i wolontariat młodzieżowy. Oferuje również możliwości szkoleń dla osób pracujących z młodzieżą.

„Mobilna młodzież” (Youth on the Move) – jedna z siedmiu flagowych inicjatyw strategii Europa 2020 – zawiera informacje i porady dla młodych ludzi zainteresowanych studiami i szkoleniami za granicą lub podjęciem tam pracy. Jej celem jest zmniejszenie bezrobocia młodzieży. Efekt ten ma być uzyskany przez: (1) zwiększenie skali uzyskiwania i uznawania umiejętności osiągniętych w ramach edukacji pozaformalnej, (2) reformę i modernizację szkolnictwa wyższego, (3) umożliwienie każdemu młodemu Europejczykowi odbycia części swojej edukacji za granicą oraz (4) zapewnienie absolwentom możliwości pracy, szkolenia lub stażu w ciągu czterech miesięcy od ukończenia nauki. „Mobilna młodzież” składa się z 28 propozycji. Wśród nich są pożyczki studenckie, pożyczki na założenie własnej firmy, program poradnictwa zawodowego, europejska karta rabatowa, programy stażowe i szkoleniowe czy zachęty dla przedsiębiorców do zatrudniania młodych.

Osoby młode – oznacza tu osoby w wieku 13–30 lat.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Pytania sprawdzające

1. Proszę o wyjaśnienie terminu Europass.
2. Gdzie należy szukać informacji na temat możliwości sfinansowania pomysłu na projekt?
3. W jakim dokumencie sprawdzisz, czy Twoja szkoła może złożyć wniosek o dofinansowanie?

Zadanie 1. Przygotowanie Europass

Proszę podzielić klasę na 10 par lub małych grup (w zależności od liczebności klasy). Uczniowie po przedstawieniu przez nauczyciela zasad przygotowania Europass, spróbują wypełnić on-line <https://europass.cedefop.europa.eu/editors/pl/cv/compose>. Ćwiczenie to rozwija umiejętność czytania tekstów źródłowych, wspiera również zdolność do posługiwania się słownictwem przypisanym do runku pracy w UE.

Dobrym rozwiązaniem jest organizacja takich zajęć w sali komputerowej, aby uczniowie samodzielnie mogli prześledzić wskazówki znajdujące się na stronie www.europass.pl.

Zadanie 2. Zawody poszukiwane na rynku pracy

W grupach 5- lub 6-osobowych uczniowie wybierają najważniejsze grup zawodowych w UE. Celem tego ćwiczenia jest przygotowanie uczniów do funkcjonowania na runku pracy UE. W tym ćwiczeniu uczniowie mają swobodę interpretowania zdarzeń. Jednocześnie zadaniem nauczyciela jest wskazanie tych obszarów zawodowej aktywności, które mogą ułatwić młodzieży wejście na rynek pracy oraz przygotowanie do podjęcia pracy w UE, czyli jak ją bezpiecznie znaleźć.

Materiały pomocnicze: Zawody poszukiwane na rynku pracy na przykład przy wykorzystaniu *Przyszłe zapotrzebowanie na umiejętności oraz podaż na rynkach pracy w Europie (Future Skills Supply and Demand in Europe)*, Cedefop. Dodatkowo wykorzystać można Monitor Wolnych Stanowisk Pracy.

Zadanie 3. przygotowanie prezentacji Eurowolontariat, czyli jak zostać wolontariuszem w Polsce i za granicą

W tym ćwiczeniu klasę należy podzielić na 6-osobowe grupy. Każdy ze stolików losuje swój kraj UE i otrzymuje zestaw informacji o poszczególnych krajach UE oraz organizacjach pozarządowych. Uczniowie przygotowują prezentację o wylosowanym kraju. Dodatkowo uczniowie wyszukują interesujące ich wydarzenia nt. wylosowanego kraju. Oprócz zaangażowania nauczyciela w przygotowanie zestawów, pozostaje on bierny w trakcie ćwiczenia, pozwalając uczniom na swobodę w wyrażaniu swoimi słowami zdobytej wiedzy.

Marta Pachocka

Katedra Administracji Publicznej

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej

KULTURA EUROPEJSKA

Cel zajęć

W niniejszym rozdziale nakreślono ramy teoretyczne i praktyczne dla rozważań na temat **kultury europejskiej** w odniesieniu do czterech podstawowych zagadnień, które obejmują:

- definicję kultury jako taką i w powiązaniu z innymi pojęciami;
- kontynent europejski jako wspólnotę kulturową w ujęciu historycznym i współczesnym;
- kulturę w Europie wobec wyzwań przyszłości, zwłaszcza wobec zmieniających się uwarunkowań regionalnych o zróżnicowanym charakterze, w tym demograficznym i społecznym;
- miejsce kultury w funkcjonowaniu i działalności Unii Europejskiej (UE), ze szczególnym naciskiem na politykę kulturalną prowadzoną w jej ramach.

Prezentowany materiał nie wyczerpuje przedmiotowej problematyki, lecz ma charakter wprowadzający. Załączony wykaz literatury oraz źródła wskazane wśród materiałów dodatkowych stanowią jego zasadnicze uzupełnienie. Dalsza lektura i własna praca uczniów, zarówno podczas zajęć (indywidualnie lub w grupach) pod kierunkiem nauczyciela, jak i poza zajęciami, jest niezbędna, aby poszerzyć i pogłębić ich wiedzę na temat kultury europejskiej. Nauczyciel decyduje, które ze wstępnie omówionych zagadnień i w jaki sposób będzie rozwijał w ramach pracy z uczniami, w zależności od ich zainteresowań i potrzeb danego przedmiotu w szkole, a także decyduje o uszczegółowieniu lub modyfikacji proponowanych kierunków analizy. Niezależnie od wybranej przez nauczyciela formy zajęć, zaleca się, aby aktywny udział uczniów stanowił trzon zajęć z proponowanej tematyki. W tym celu nauczyciel może wykorzystać znajdujące się w rozdziale pytania i ćwiczenia aktywizujące, które mają sprzyjać pogłębianiu wiedzy uczniów i wypracowaniu ich indywidualnej oceny poprzez czynne

uczestnictwo w zajęciach, a także mają rozwijać umiejętność argumentacji młodzieży podczas dyskusji. Zajęcia mogą być prowadzone w formie wykładu, konwersatorium, ćwiczeń lub mieszanej.

Szczegółowe cele zajęć na temat kultury europejskiej obejmują m.in.¹:

- przedstawienie wybranych podejść do analizy kultury na gruncie różnych nauk i dyscyplin a w konsekwencji odmiennych ujęć i definicji kultury;
- podkreślenie, że problematyka kultury w kontekście procesu postępującej integracji europejskiej nie może być marginalizowana, ponieważ UE jest nie tylko wspólnotą interesów gospodarczych, społecznych i politycznych, ale także wspólnotą kulturową, opartą na trzonie wspólnych wartości i tradycji;
- zwrócenie uwagi, w jakim kontekście można i warto mówić o kulturze europejskiej, mając na uwadze dokonujące się przemiany w uwarunkowaniach regionalnych na poziomie Unii Europejskiej i szerzej – całej Europy, oraz w uwarunkowaniach globalnych – w skali świata;
- rozwijanie kompetencji uczniów w zakresie rozumienia kulturowego podłoża procesów integracyjnych w Europie oraz w zakresie interpretacji zjawisk, faktów i mechanizmów integracyjnych w obszarze kultury na przykładzie Europy;
- pokazanie uczniom możliwych kierunków analizy kultury i zjawisk jej towarzyszących, zakresu prowadzonej analizy, a także dostępnych źródeł i sposobów ich jak najlepszego wykorzystania;
- zachęcanie uczniów do rozwijania umiejętności samodzielnego poszukiwania źródeł informacji na temat Europy, Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w odniesieniu do zagadnienia kultury; ich krytycznej oceny pod względem adekwatności i wiarygodności, a także świadomego i selektywnego ich wykorzystania, mając tradycyjny dostęp do tych źródeł oraz za pomocą nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (biblioteki cyfrowe, strony internetowe, komunikatory, portale społecznościowe itd.).

Efektom kształcenia będzie nabycie, ugruntowanie i poszerzenie podstawowej wiedzy o kulturze europejskiej, ale także rozwinięcie i wzmocnienie umiejętności samodzielnego uzupełniania tej wiedzy poprzez zwrócenie uwagi uczniów, do jakich materiałów źródłowych należy sięgać, w jaki sposób je pozyskiwać oraz jak je wykorzystywać.

¹ Wymienione cele mogą zostać zrealizowane wyłącznie w wyniku przeprowadzenia zajęć przez nauczyciela. Nauczyciel decyduje, które cele szczegółowe zamierza osiągnąć. Realizacja wymienionych celów szczegółowych niemożliwa jest wyłącznie w oparciu o treść rozdziału, który ma charakter narzędzia dydaktycznego. Niezbędny jest wkład własny nauczyciela w postaci przygotowania dodatkowych materiałów w zależności od przyjętej koncepcji i formuły zajęć.

Zakres wiedzy wstępnej

1. Wieloznaczność pojęcia kultury²

Zagadnienie kultury stanowi przedmiot badań zarówno nauk humanistycznych, jak i społecznych. Pojęcie to występuje w wielu dyscyplinach naukowych, będąc w przypadku niektórych kategorią centralną. W ten sposób kultura jest obiektem zainteresowania m.in. etnologii, filozofii, historii, kulturoznawstwa, literaturoznawstwa, religioznawstwa, a także socjologii, psychologii, ekonomii czy politologii. Badania nad kulturą pozostają rozproszone z uwagi na brak jednego, spójnego podejścia metodologicznego w tym zakresie. Badacze kultury w ramach poszczególnych dyscyplin naukowych zazwyczaj koncentrują się na wybranym wycinku tego zjawiska i z tej perspektywy ją definiują. Powyższa refleksja wskazuje, że kultura musi być pojęciem wieloznacznym, które pozostaje nieokreślone, mimo podejmowanych wysiłków na rzecz jego zdefiniowania i uporządkowania.

Pierwotne pojęcie kultury wywodzi się od łacińskiego *colere*, co oznacza „uprawiać ziemię”, choć już Cycero w swoich pracach rozszerzył jego zastosowanie na zjawiska intelektualne. Filozofię nazwał on „kulturą ducha”. W ten sposób kultura odnosiła się do swoistego wysiłku, mającego na celu przekształcenie myślenia ludzkiego w sposób analogiczny do przeobrażeń świata przyrodniczego na skutek intencjonalnej działalności człowieka, jaką jest chociażby uprawa ziemi³.

Jedna z najczęściej przywołanych w literaturze przedmiotu pierwszych definicji kultury została sformułowana przez E.B. Taylora w drugiej połowie XIX w. Brzmi ona: „kultura lub cywilizacja jest to złożona całość obejmująca wiedzę, wierzenia, sztukę, prawo, moralność, obyczaje i wszystkie inne zdolności i nawyki nabyte przez człowieka jako członka społeczeństwa”⁴. Z przytoczonej definicji wynika, że autor ten postrzegał kulturę w sposób niewartościujący i nieselektywny.

O dotychczas najgruntowniejszym, lecz wciąż niekompletnym podejściu do zagadnienia kultury można mówić w kontekście analizy A. Kroebera i C. Kluckhohna⁵, którzy w latach 50. XX w. wskazali na 168 antropologicznych definicji

² Szerzej na temat definicji kultury i pojęć powiązanych z tą kategorią, por. np. R. Zenderowski, *Czym jest kultura? Kultura a cywilizacja. Spór o definicje podstawowych pojęć*, [w:] R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 61–106; A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 17–31.

³ R. Zenderowski, *Czym jest...*, s. 61–62.

⁴ A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 21–22.

⁵ Por. A. Kroeber, C. Kluckhohn, *Culture: A Critical Review of Concept and Definitions*, Peabody Museum, Cambridge 1952.

kultury. Na tej podstawie dokonali ich typologii, przyporządkowując do sześciu typów ogólnych. Te ostatnie obejmowały definicje: wyliczające, historyczne, normatywne, psychologiczne, strukturalistyczne i genetyczne⁶.

Mimo nieostrości omawianego pojęcia wielu badaczy zgadza się z poglądami C. Kluckhohna, że kultura „wywodzi się z biologicznych, środowiskowych, psychologicznych i historycznych elementów ludzkiej egzystencji”. Jest ona zorganizowana, wieloaspektowa, zmienna i dynamiczna, a ludzie uczą się jej. Ponadto występują w niej prawidłowości, które pozwalają analizować ją metodami naukowymi. Wreszcie kultura stanowi sposób „przystosowania jednostki do kształtu otoczenia oraz zdobycia środków do twórczej ekspresji”⁷.

W polskiej socjologii kultury A. Kłoskowska przyjmuje, że „kultura jest to względnie zintegrowana całość, obejmująca zachowania ludzi przebiegające według wspólnych dla zbiorowości społecznej wzorów wykształconych i przyswajanych w toku interakcji oraz zawierająca wytwory takich zachowań”⁸. Ponadto zwraca ona uwagę na możliwy podział kultury na tzw. **kategorie**, które rozumie jako jej wielkie podstawowe działy, „wyodrębnione w ujęciu synchronicznym, a różniące się charakterem składających się na nie elementów w sposób uzasadniający z metodologicznych i teoretycznych względów ich odrębne badanie”. Kategorie kultury powinny być wydzielane tak, aby prowadzić do rozłącznej i wyczerpującej klasyfikacji zjawisk społeczno-kulturalnych, co oznacza, że kryteria ich podziału muszą być ostre. Jednocześnie zjawiska zaliczane do poszczególnych kategorii powinny być względnie homogeniczne, a także wykazywać cechy na tyle istotne, aby uzasadniały ich wyodrębnienie. Nie zmienia to jednak faktu, iż kategorie kultury agregują szerokie *spectrum* zróżnicowanych zjawisk, co powoduje konieczność ich dodatkowego podziału na tzw. dziedziny kultury. Kontynuując, należy zauważyć, że w ostatnim stuleciu badacze różnych dyscyplin – historii, socjologii, antropologii, etnologii czy etnografii – przedstawiali odmienne propozycje klasyfikacji kategorii kultury, które wykazują duże podobieństwa. Jak wynika z tabeli 1, są to zazwyczaj klasyfikacje trójdzielne, które cechują się zbliżonymi polami poszczególnych pojęć określających wyodrębnione kategorie⁹.

⁶ A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 22.

⁷ H. Podedworna, *Kultura i jej rola w życiu społecznym*, [w:] *Socjologia ogólna: wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 68.

⁸ A. Kłoskowska, *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1983, s. 40.

⁹ Idem, *Socjologia kultury...*, s. 69.

Tabela 1. Klasyfikacje kategorii kultury

Autor	Kategorie kultury (dziedziny lub kryteria)		
A. Weber	Cywilizacja zewnętrzna (technika, technologia, wiedza stosowana)	Cywilizacja wewnętrzna (państwo, prawo, moralność)	Kultura (sztuka, idee, religia)
R. MacIver	Porządek technologiczny (sfera środków)	Porządek społeczny (sfera celów i środków)	Porządek kulturalny (sfera celów)
A. Kroeber	Kultura rzeczywistości	Kultura społeczna	Kultura wartości
L. White	Technologia	Spółeczeństwo	Ideologia
K. Dobrowolski	Kultura materialna	Kultura społeczna	Kultura niematerialna
C. Arzakian	Materialna forma działania		Duchowa forma działania Myślenie artystyczne

Źródło: A. Kłosowska, *Socjologia kultury*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 70.

W kontekście rozważań nad kulturą pojawiają się pojęcia pokrewne i powiązane z tym zagadnieniem, które warto wymienić, a najważniejsze z nich krótko omówić. Wspomniana **siatka pojęciowa** obejmuje m.in. następujące elementy:

- cywilizację,
- wartości i system wartości, czynnik aksjologiczny,
- uniwersalizm, pluralizm kulturowy, wielokulturowość, asymilację,
- tożsamość – narodową i europejską,
- religię,
- dziedzictwo kulturowe/ narodowe.

Powyższa lista nie jest oczywiście kompletna i ostateczna. Na szczególną uwagę zasługuje pojęcie **cywilizacji**, które jest wieloznaczne, tak jak pojęcie kultury. Stosuje się je w różnych kontekstach, często opisując za jego pomocą odmienne stany występujące w stosunkach społecznych. Słowo „cywilizacja” pochodzi z łacińskiego wyrażenia *civitas, atis*. Po pierwsze, termin ten oznacza społeczność zorganizowaną (państwo). Po drugie, jego kolejne znaczenia – obywatele państwa i społeczeństwo – odnoszą się do stosunków społeczno-politycznych. W końcu, pojęcie to oznacza miasto, prawa obywatela i obywatelstwo. Na uwagę zasługuje fakt, iż w przedstawionym podejściu cywilizacja jest odnośzona do „zorganizowanego stanu społeczności ludzkiej, zarówno w znaczeniu normatywnym (prawnym), jak i strukturalnym (państwowym)”. Odwołanie się do normy prawnej podkreśla wymiar aksjologiczny pojęcia. Tym samym cywilizacja wiąże się ze sferą wartości, które kształtują się i następnie przyjmują zinstytucjonalizowane formy stosunków społecznych¹⁰.

¹⁰ F. Gołębski, *Cywilizacja europejska*, Wyd. Poltext, Warszawa 2012, s. 7–8.

Pojęcia – kultura i cywilizacja – pozostają ze sobą w bliskiej relacji, której uchwycenie nie jest proste. Oba określenia dotyczą zorganizowanej formy ludzkiej zbiorowości, która jest zdolna do wytwarzania odrębnego systemu wartości, charakterystycznego dla danej społeczności. Wątpliwości towarzyszą kwestii odmienności znaczeniowej obu pojęć i ich synonimiczności, co często jest uwarunkowane tradycją poszczególnych państw. Przykładowo w tradycji francuskiej cywilizacja i kultura są traktowane jako synonimy w przedstawianiu procesów i struktur społecznych, z kolei na gruncie tradycji niemieckiej spotyka się próby ich przeciwstawiania¹¹. W ten sposób w podejściu niemieckim kultura częściej koresponduje z kulturą duchową i niematerialną, podczas gdy cywilizacja odnosi się do kultury materialnej¹².

Ponadto w literaturze spotyka się pogląd, że „kultura jest sferą dziedzictwa, wzrastania, wartości”, natomiast cywilizacja oznacza sferę „konstrukcji, zastosowań, interesów”¹³. Również socjolog kultury A. Kłoskowska odróżnia cywilizację od kultury. Ta pierwsza stanowi „zespół technicznych środków i sposobów opanowania natury, nosi ona praktyczny, użyteczny charakter; jest to sfera środków, czysto instrumentalna”. Dla odmiany kultura jest „dziedziną wartości pozbawionych na ogół praktycznej użyteczności, uprawianych i rozwijanych bezinteresownie, ze względu na związane z tymi wartościami przeżycia. Wartości kultury cechuje zróżnicowanie wynikające ze względności postaw i ocen; stąd brak wyraźnego postępu [...]. Wartości kultury przewyższają natomiast dobra cywilizacji trwałością, ich recepcja nie polega bowiem na niszczącej konsumpcji. Kultura w tym rozumieniu przeciwstawia się naturze, a jej ujęcie nosi na ogół charakter wartościujący”¹⁴.

Uwagę warto zwrócić także na pojęcie **tożsamości**, tym bardziej że w kontekście postępującej integracji państw europejskich coraz częściej w poszczególnych państwach i na poziomie instytucji Unii Europejskiej ma miejsce refleksja naukowa, publicystyczna i polityczna dotycząca relacji między tożsamością narodową a europejską¹⁵. Procesy identyfikacyjne w XXI w. mają złożony charakter i stanowią przedmiot badań w różnych dziedzinach wiedzy, sprzyjając podejściom wielodyscyplinarnym¹⁶. Widać to bardzo wyraźnie na przykładzie Europy i ro-

¹¹ *Ibidem*, s. 9, 11–12.

¹² F. Gołembski, *Unia Europejska jako wspólnota kulturowa*, [w:] *Europeistyka. Podręcznik akademicki*, t. 2, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 12.

¹³ J. Siewierski, *Źródła tożsamości europejskiej*, [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Difin, Warszawa 2006, s. 32.

¹⁴ A. Kłoskowska, *Kultura masowa...*, s. 6, 66.

¹⁵ Por. *Tożsamość europejska*, red. F. Gołembski, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, Zakład Instytucji Europejskich, Warszawa 2005.

¹⁶ S. Bieliń, *Tożsamość i interesy narodowe w procesach identyfikacji międzynarodowej państw*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI w.*, red. R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 519.

snącej popularności tej problematyki w wielu państwach, zwłaszcza w docelowych krajach imigracji spoza kontynentu – we Francji, Włoszech czy Niemczech. Tematyka tożsamości określonych podmiotów (np. państwa) i zbiorowości (np. grup społecznych) ma ogromne znaczenie w wymiarze etnicznym, narodowym, społecznym, państwowym, międzynarodowym i cywilizacyjnym¹⁷. W przypadku państwa ze społecznego punktu widzenia za kluczową uznaje się tożsamość narodową, która jest nie tylko „bezwzględnie najważniejsza i naturalna”, ale i narzucana przez państwo narodowe, „odróżniane przez wspólnotę języka, tradycji, religii i instytucji ustrojowych”¹⁸.

2. Europa jako wspólnota kulturowa – wczoraj i dziś¹⁹

Proces integracji europejskiej jest rozpatrywany z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych oraz przy wykorzystaniu odmiennych założeń teoretycznych i metodologicznych. Tradycyjnie i najczęściej stosowane podejście zakłada analizę tego zagadnienia przez pryzmat jego wymiaru politycznego, prawno-instytucjonalnego lub gospodarczego. Oznacza to, że analiza integracji europejskiej jako procesu prowadzącego do budowania i rozwijania wspólnoty kulturowej jest nadal marginalizowana w literaturze przedmiotu i badaniach. Problematyka kultury i przemian zachodzących w tej dziedzinie w ujęciu historycznym i współcześnie jest stosunkowo trudniejsza do precyzyjnego i syntetycznego ujęcia niż ma to miejsce w przypadku innych przemian, zwłaszcza w sferze prawa lub gospodarki. Ponadto kultura wiąże się ze sferą wartości, czyli ma wymiar aksjologiczny.

W opinii większości badaczy fundamentem integracji europejskiej postępującej po II wojnie światowej była i nadal pozostaje integracja na płaszczyźnie gospodarczej²⁰; integracja polityczna i powiązana z nią wspólna polityka bezpieczeństwa znajduje się na niższym poziomie zaawansowania, a **integracja o charakterze kulturowym** ma względnie ograniczony zakres, przejawiając się przede wszystkim w realizacji programów pomocowych w zakresie edukacji, nauki i działalności artystycznej oraz poprzez wspólną politykę audiowizualną²¹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 520.

¹⁸ *Ibidem*, s. 523.

¹⁹ Zagadnieniu dziejów Europy w zakresie kultury i cywilizacji poświęcono wiele opracowań, również w literaturze polskiej, por. np. F. Gołembski, *Cywilizacja europejska...*

²⁰ Należy wyraźnie podkreślić, iż historia jednoczącej się Europy po II wojnie światowej, mimo że odwoływała się do przesłanek współpracy gospodarczej, *de facto* była poważnym przedsięwzięciem o charakterze polityczno-dyplomatycznym.

²¹ J. Siewierski, *Źródła tożsamości...*, s. 20.

Czynnik kulturowy odgrywa istotną rolę w każdym procesie integracji. Polski badacz kultury i cywilizacji europejskiej F. Gołembski stwierdza: „Każda idea integracyjna osadzona jest w danym systemie kulturowym. Z jednej strony nawiązuje ona do tradycji kulturowej, z drugiej ukierunkowana jest na poszukiwanie nowych wartości, które w wyniku procesu integracyjnego dopiero się kształtują. Jest to proces interakcyjny, w którym wzajemnie oddziałują na siebie tradycyjne i nowatorskie elementy kulturowe. Żadna kultura nie powstaje w oderwaniu od już istniejących tradycji i wzorców kulturowych, jest ich kontynuacją lub wyraża się przez ich negację i dzięki innowacyjnemu dążeniu wprowadza jakościowo nowe elementy kulturowe”²².

Przedmiotem dyskusji jest samo pojęcie **kultura europejska** i jego zakres. Każda konkretna kultura charakteryzuje się własnymi uwarunkowaniami przestrzennymi (geograficznymi) i czasowymi (historycznymi), co oznacza, że realizuje się ona w „konkretnej przestrzeni naturalnej (geograficznej) w określonych przedziałach (fazach) czasowych”. Dana kultura odróżnia się od innych kultur specyficznymi cechami, które są pochodną spójnego rdzenia aksjologicznego. Niemożliwe jest ustalenie liczby konkretnych kultur na świecie, zarówno tych o znaczeniu historycznym, jak i występujących współcześnie. Przyjmuje się jednak, że każda z nich miała swój początek i dzieliła się na pewne okresy²³.

Problemy definicyjne dotyczą nie tylko wyrażenia „kultura europejska”, ale także Europy, zarówno w sensie geograficznym, jak i kulturowym. Zdaniem niektórych polskich socjologów pozostaje kwestią sporną, czy Europa jest kontynentem w ujęciu geograficznym, natomiast niewątpliwie jest ona kontynentem kulturowym, który jak każdy inny kontynent zawiera cały wachlarz części składowych, tj. etnicznych, religijnych i społecznych kultur. Zauważa się przy tym, że „nie byłoby kontynentu europejskiego, gdyby na tym obszarze nie wytworzyła się bogata w dokonania kultura, która pozwala Europejczykom żywić przekonanie o odrębności zamieszkiwanego przez nich obszaru i definiować ich wspólną europejską tożsamość. Fizyczny zasięg kontynentu jest zdeterminowany przez celową i świadomą działalność ludzi zamieszkujących ten kontynent”²⁴.

Korzenie kultury europejskiej sprowadza się często do trzech płaszczyzn ukształtowanych historycznie, które obejmują²⁵:

- grecką tradycję antyczną, związaną z systemem wartości, przejawiającym się w szczególności w sferach intelektualnej i artystycznej;

²² F. Gołembski, *Unia Europejska jako...*, s. 19.

²³ *Ibidem*, s. 24–25.

²⁴ J. Siewierski, *Źródła tożsamości...*, s. 17.

²⁵ F. Gołembski, *Unia Europejska jako wspólnota kulturowa...*, s. 31–32.

- rzymską tradycję antyczną, dotyczącą prawno-administracyjnego porządku społecznego;
- tradycję chrześcijańską, odnoszącą się do wymiarów filozoficzno-intelektualnego i społecznego.

Kontynuując, historię kultury (cywilizacji) europejskiej proponuje się także omawiać w podziale na następujące etapy²⁶:

- korzenie antyczne cywilizacji europejskiej;
- cywilizacja wieków średnich jako pomost między starymi a nowymi czasami;
- epoka nowożytna – modernizm.

Inna propozycja odwołuje się do periodyzacji kultury europejskiej, począwszy od drugiej połowy V w. n.e. w powiązaniu z historią Europy. Przyjmuje się w niej istnienie trzech okresów, które wyznaczają kolejne etapy jedności i konfliktu na kontynencie europejskim²⁷:

- lata 476–1054 – okres od upadku cesarstwa rzymskiego, jego zachodniej części, do ostatecznego rozłamu z Kościołem greckokatolickim i Bizancjum; okres charakteryzował się ekspansją chrześcijaństwa obu obrządków oraz podziałem Europy chrześcijańskiej na kulturę łacińską i grecką z wieloma późniejszymi skutkami;
- lata 1054–1517 – okres unifikacji kulturowej chrześcijaństwa łacińskiego do początku reformacji w Europie;
- lata 1517–1957 – okres konfliktów o zróżnicowanym charakterze, w tym religijnym i narodowym, aż do podpisania traktatów rzymskich, które zapoczątkowały stabilną integrację między niektórymi państwami europejskimi; okres ten upłynął pod znakiem zarówno wojen, buntów, rewolucji, jak i szybkiego rozwoju nauki, gospodarki, przemysłu, demokracji.

Periodyzacja ta zamyka się na roku 1957, który symbolizuje wejście w nowy jakościowo okres w historii Europy. W dniu 25 marca 1957 r. podpisano traktaty rzymskie ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Traktaty weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 r. Wpisując się w wyżej przedstawione założenia periodyzacji kultury europejskiej, wydarzenia te otwierają kolejny wielki okres jedności w Europie w związku z postępującymi procesami integracyjnymi, zwłaszcza na płaszczyźnie gospodarczej, które od końca lat 50. XX w. obejmują coraz więcej państw na kontynencie. Te ruchy zjednoczeniowe współwystępują jednak od początku z lokalnymi konfliktami i rewolucjami, wśród których wymienić należy rozpad bloku wschodniego i transformację systemową w wymiarze politycznym, społecznym i gospodarczym w państwach Europy Środkowej i Wschodniej na

²⁶ Por. np. idem, *Cywilizacja europejska...*

²⁷ J. Siewierski, *Źródła tożsamości...*, s. 17–18.

przełomie lat 80. i 90., a także gwałtowne wydarzenia na Półwyspie Bałkańskim w latach 90. w związku z rozpadem Jugosławii.

3. Quo vadis culturae Europaeae?

Na początku XXI w. Europa doświadcza głębokich, intensywnych i wielowymiarowych przemian o zróżnicowanym charakterze, w tym politycznym, demograficznym, społecznym, gospodarczym i finansowym. Społeczeństwa Europy starzeją się, a problematyka ta jest coraz częściej dyskutowana nie tylko na poziomie państw, ale i na forum organizacji międzynarodowych – Unii Europejskiej czy Organizacji Narodów Zjednoczonych. **Przemiany demograficzne** w poszczególnych państwach członkowskich UE wiążą się także z zagadnieniem rosnącej **imigracji** nie tylko z innych państw europejskich, lecz przede wszystkim z innych regionów świata, w tym Afryki i Azji. Problem ten dotyczy w szczególności państw Europy Zachodniej i Północnej o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego – Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Włoch, Szwecji i Norwegii, które w ocenie wielu imigrantów są atrakcyjnym państwem docelowym. Ponadto napływ imigrantów oznacza potrzebę ich **integracji** w państwach przyjmujących, a to prowadzi do rozważań na temat mechanizmów i wymiarów procesu integracji (społeczno-ekonomiczny, prawno-polityczny, kulturowy) oraz skuteczności tego procesu. Na gruncie europejskim najczęściej dyskutowane są dwa modele integracji imigrantów, z których jeden opiera się na **asymilacji** i najpełniej jest realizowany we Francji, natomiast u podstaw drugiego znajduje się akceptacja dla **wielokulturowości**, dostrzegalna m.in. w Wielkiej Brytanii.

Kolejnym wyzwaniem są problemy **etniczno-narodowe** we współczesnej Europie, których przyczyny, formy przejawiana się, zakres i charakter są silnie zróżnicowane. Z jednej strony problemy te dotyczą niektórych ruchów odśrodkowych w odniesieniu do ludności już od dawna osiadłej w poszczególnych państwach. Doskonałym przykładem są tu ruchy bretoński i korsykański we Francji, czy baskijski w Hiszpanii²⁸. Z drugiej strony problemy etniczno-narodowe wiążą się z rosnącym udziałem imigrantów, wśród których przeważają cudzoziemcy²⁹,

²⁸ Należy pamiętać, że Baskowie zamieszkują zarówno w dzisiejszych granicach Hiszpanii, jak i we Francji, przy czym przeważają licznie w pierwszym z wymienionych państw. W Hiszpanii Kraj Basków ma status wspólnoty autonomicznej, usytuowanej w północnej części państwa, nad Zatoką Biskajską. We Francji Baskowie są przede wszystkim rozpatrywani jako obywatele Republiki, czyli Francuzi, nie są natomiast postrzegani jako mniejszość narodowa. Zamieszkują region Akwitanii, w jego części sąsiadującej z Hiszpanią.

²⁹ Należy mieć na uwadze, iż pojęcia imigrant i cudzoziemiec nie są tożsame. Mogą być one definiowane w odmienny sposób zarówno na poziomie poszczególnych państw europejskich na po-

w populacji państw przyjmujących. Ma to znaczenie w szczególności w państwach, w których występują zasadnicze różnice między kulturą ludności autochtonicznej i napływowej. Obrazuje to wyraźnie sytuacja we Francji, która jest laickim państwem funkcjonującym w oparciu o silnie zakorzenione w świadomości społecznej zasady modelu republikańskiego. Jednak to samo państwo zamieszkuje wielu imigrantów pochodzących z państw Maghrebu (Algierii, Tunezji, Maroka), którzy osiedlili się w nim na stałe. Wywodzą się oni na ogół z tradycji arabskiej i islamskiej. Co więcej, część ludności maghrebskiej w pierwszym lub drugim pokoleniu posiada już obywatelstwo francuskie³⁰.

Wielu badaczy podkreśla wagę problemu **(nie)skuteczności integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym**. W polskiej literaturze przedmiotu poświęconej migracjom międzynarodowym stwierdza się, że znaczenie integracji grupy mniejszościowej ze społeczeństwem większościowym ma doniosłe uzasadnienie socjologiczno-ekonomiczne, które wyraża się w prostej prawidłowości: im bardziej imigranci i ich potomkowie są zintegrowani, tym ryzyko występowania napięć i konfliktów o charakterze narodowościowo-etnicznym jest mniejsze, a w konsekwencji rosną szanse na szybki rozwój społeczno-gospodarczy i na poprawę zamożności zarówno autochtonów, jak i ludności napływowej³¹.

Interesującym głosem wpisującym się w przedmiotową problematykę jest praca M. Galenta³², który stwierdza, że „powojenna imigracja do krajów europejskich spowodowała, że współczesne społeczeństwa europejskie stały się jeszcze bardziej heterogeniczne pod względem etnicznym, religijnym i kulturowym, a zjawiska społeczne z tym związane stały się w większości państw europejskich nie tylko jednym z najczęściej dyskutowanych problemów społecznych, ale także podstawą do politycznej mobilizacji”³³. W jego opinii idealny model republikań-

trzeby krajowej statystyki publicznej, jak i na szczeblu organizacji międzynarodowych zajmujących się problematyką migracji międzynarodowych – dotyczy to np. UE, OECD czy ONZ.

³⁰ W analizie problemów etniczno-narodowych we Francji uwagę często zwraca się na sytuację zamieszkującej w tym państwie populacji maghrebskiej. Wybór tej ludności wynika z jej liczebnej przewagi wśród imigrantów oraz przesłanek historycznych dotyczących relacji państw Maghrebu z Francją. Dochodzi również czynnik kulturowo-religijny – ta część Afryki Północnej należy do świata arabsko-muzułmańskiego, podczas gdy Francja ma za sobą długą tradycję państwa katolickiego i następnie laickiej republiki. Zderzenie ze sobą dwóch tak odmiennych, kręgów cywilizacyjnych nie jest zatem bez znaczenia dla sytuacji wewnętrznej Francji w każdym aspekcie jej funkcjonowania – politycznym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

³¹ Por. P. Zientara, *Międzynarodowe migracje o charakterze ekonomicznym: przyczyny, mechanizmy, konsekwencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, s. 138–139.

³² M. Galent, *W stronę konwergencji polityk integracyjnych w społeczeństwach wielokulturowych: przykład Francji i Wielkiej Brytanii*, [w:] *Wielokulturowość: konflikt czy egzystencja?*, red. A. Ślíz, M.S. Szczepański, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2011, s. 141–142.

³³ *Ibidem*, s. 137.

zmu, analizowany na przykładzie Francji, jest popularnym mitem obecnym w oficjalnym dyskursie, nieustannie reprodukowanym w oficjalnych deklaracjach, który ma jednak coraz mniejsze przełożenie na rzeczywiste praktyki. Te ostatnie stają się coraz bardziej elastyczne pod wpływem realnych problemów i wyzwań związanych z wielokulturową rzeczywistością społeczeństwa francuskiego. Co więcej, stosowane rozwiązania w coraz większym stopniu przypominają politykę wielokulturową prowadzoną w innych państwach europejskich, gdzie model integracji formalnie opiera się na wielokulturowości³⁴.

4. Miejsce kultury w działalności Unii Europejskiej³⁵

4.1. Polityka kulturalna UE

Obecnie polityka kulturalna jest jedną z polityk Unii Europejskiej, jednak w historii Wspólnot Europejskich przez wiele lat nie stanowiła ona kluczowego obszaru dyskusji i uzgodnień między państwami członkowskimi, co wynikało z kilku powodów. Po pierwsze, wszystkie państwa członkowskie UE były obecne na forum Rady Europy³⁶ jako tej organizacji międzynarodowej, która posiadała statutowe uprawnienia w zakresie współpracy kulturalnej. Ponadto brakowało traktowych podstaw działania UE w tym obszarze. Nie bez znaczenia była również zasada subsydiarności (pomocniczości) obowiązująca w sferze kultury, podobnie jak w innych dziedzinach funkcjonowania UE³⁷.

Pierwsze odniesienia do dziedziny kultury pojawiły się już w art. 36 traktatu rzymskiego, w którym była mowa o „majątku narodowym posiadającym wartość artystyczną, historyczną bądź archeologiczną” w kontekście ustanawiania zakazów lub ograniczeń ich przywozu, wywozu lub tranzytu. Decyzja o ograniczeniu zasady liberalizacji w zakresie handlu majątkiem historycznym, narodowym

³⁴ *Ibidem*, s. 137–158.

³⁵ Szerzej na ten temat, por. np. hasło „polityka kulturalna” w: *Encyklopedia Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004, s. 289–292; M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Polityki Unii Europejskiej*, w: id., *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, s. 355–363; E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 2007, s. 483–519.

³⁶ Rada Europy nie jest organizacją międzynarodową powiązaną z procesem integracji europejskiej, który doprowadził do powstania Unii Europejskiej w obecnym jej kształcie. Rada Europy powstała jako odrębna od Wspólnot Europejskich organizacja państw europejskich w dniu 5 maja 1949 r. w Londynie. Jej członkami założycielami były następujące państwa: Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Francuska, Irlandia, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Holandii, Królestwo Norwegii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii.

³⁷ Hasło „polityka kulturalna”, w: *Encyklopedia Unii Europejskiej...*, s. 289.

i dobrami o znaczeniu artystycznym miała na celu zahamowanie procesu rozgrabiania majątków narodowych w okresie powojennym³⁸.

Bezpośrednie odwołanie do zagadnienia kultury w UE zawiera się w art. 128 traktatu rzymskiego, który stanowi: „Wspólnota przyczynia się do rozwoju kultury państw członkowskich, respektując ich narodową i regionalną różnorodność, jednocześnie uwypuklając wspólne dziedzictwo kulturowe”. W ten sposób, zgodnie z zasadą subsydiarności, zagwarantowano ochronę kultury państw członkowskich przed ingerencją instytucji wspólnotowych. Art. 128 uniemożliwia harmonizację ustaw i regulacji państw członkowskich w dziedzinie kultury, a jednocześnie proces decyzyjny Rady UE w tym zakresie ma opierać się na zasadzie konsensusu. Reasumując: traktat rzymski uznał znaczenie kultury w procesie integracji europejskiej oraz wskazał na kompetencje Wspólnoty na tej płaszczyźnie³⁹.

Rada była aktywna w dziedzinie kultury już od lat 80. XX w. w drodze formuły mieszanej. Bezpośrednia kompetencja wspólnotowa została wprowadzona dopiero na mocy traktatu z Maastricht na początku lat 90. XX. Traktat ten ustanowił podstawy prawne umożliwiające podjęcie współpracy w sferze kultury, a także wskazał na główne kierunki i zasady współpracy. Wcześniej działania w tym obszarze opierały się na ogólnych przepisach z zakresu wspólnego rynku, charakteryzując się wymiarem integracyjno-politycznym (art. 235 TEWG/art. 308 TWE/ obecnie 352 TFUE)⁴⁰.

Mimo że traktat z Maastricht pozwolił Unii Europejskiej na podejmowanie inicjatyw w dziedzinie kultury w celu jej ochrony, rozpowszechniania i rozwoju w Europie, to jednak rola UE pozostaje ograniczona do „promowania współpracy między podmiotami kulturalnymi z państw członkowskich lub do uzupełniania ich działań w zakresie rozkwitu kultury w państwach europejskich, z poszanowaniem krajowej i regionalnej różnorodności, a jednocześnie z zamysłem podkreślenia wspólnego dziedzictwa kulturowego”⁴¹. Z uwagi na ten cel Unia realizuje wachlarz programów i działań, których zadaniem jest wspieranie różnych inicjatyw kulturalnych.

Na oficjalnej stronie UE poświęconej kulturze podkreśla się, że jednym z celów tej organizacji regionalnej jest zachowanie wspólnego europejskiego dziedzictwa kulturowego, obejmującego m.in. języki, literaturę, taniec, teatr i kino, radio i telewizję, sztuki piękne oraz architekturę i rzemiosła, a także wspieranie

³⁸ E. Latoszek, *Integracja europejska...*, s. 483–484.

³⁹ *Ibidem*, s. 484–485.

⁴⁰ M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Polityki Unii...*, s. 355–356.

⁴¹ Unia Europejska, Kultura, http://europa.eu/pol/cult/index_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

dążeń zmierzających do jego udostępniania społeczeństwu. Należy uwypuklić, że UE wspiera aktywność w dziedzinie kultury i twórczości przy wykorzystaniu różnych środków, w tym poprzez pomoc w realizacji programów umożliwiających jak najlepsze wykorzystanie potencjału rynku unijnego i technologii cyfrowych; zapewnianie finansowania; pomoc przy projektach badawczych oraz poprzez promowanie współpracy z partnerami wewnątrz UE i poza nią⁴².

Dotychczasowe i bieżące programy i inicjatywy UE w zakresie kultury obejmują m.in.⁴³:

- Program „Kultura” (2007–2013),
- Program „Kultura 2000”,
- Program „Europa dla obywateli” (2007–2013 oraz 2014–2020)⁴⁴,
- Działanie „Znak Dziedzictwa Europejskiego”⁴⁵,
- Działanie „Europejska Stolica Kultury”⁴⁶,
- Europejski Rok Kreatywności i Innowacji (2009),
- Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego (2008),
- Internetowy dostęp do dziedzictwa kulturowego Europy.

W latach 2007–2013 realizowano program „Kultura”, którego łączny budżet wyniósł 400 mln euro. Ze środków tych finansowano działalność kulturalną niezwiązaną z sektorem audiowizualnym, a jej cele były następujące⁴⁷:

- „popularyzowanie wiedzy i zachowanie dóbr kultury ważnych nie tylko dla danego regionu lub kraju, ale i dla Europy jako kontynentu;
- pomaganie osobom działającym w sektorze kultury, aby mogły mieszkać i pracować w innych krajach europejskich;
- ułatwianie swobodnego przepływu dzieł oraz produktów kulturalnych i artystycznych w całej UE;
- wspieranie dialogu międzykulturowego”.

Z kolei budżet zaplanowanego na lata 2014–2020 nowego programu w zakresie kultury – „Kreatywna Europa” – ma docelowo wynieść ponad 500 mln euro. W jego ramach zostanie uruchomiony program gwarancji kredytowych w wyso-

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Unia Europejska, Streszczenie prawodawstwa: Kultura, http://europa.eu/legislation_summaries/culture/index_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

⁴⁴ Punkt Kontaktowy „Europa dla obywateli” w Polsce (ECP Poland), <http://www.europadlaobywateli.pl/> (dostęp 08.01.2014).

⁴⁵ Por. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Znak Dziedzictwa Europejskiego, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/znak-dziedzictwa-europejskiego.php> (dostęp 08.01.2014).

⁴⁶ Por. idem, Europejska Stolica Kultury 2016, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/europejska-stolica-kultury-2016.php> (dostęp 08.01.2014).

⁴⁷ Unia Europejska, Kultura...

kości 210 mln euro, tak aby zachęcić banki do wspierania małych przedsiębiorstw działających w sektorze kultury⁴⁸.

W latach 2008–2010 obowiązywał pierwszy plan prac UE w dziedzinie kultury⁴⁹, przyjęty w 2007 r. Od 2011 r. realizowany jest kolejny plan o takim charakterze, który przyjęto w 2010 r. Przedstawia on działania na szczeblu krajowym i europejskim, które mają zostać podjęte w przedmiotowym zakresie w latach 2011–2014. W oparciu o cele strategiczne określone w *Europejskiej agendzie kultury* – dokumencie, w którym wyznacza się ogólne ramy polityki kulturalnej Unii, oraz czerpiąc z osiągnięć pierwszego planu prac w dziedzinie kultury, bieżący plan obejmuje sześć obszarów priorytetowych, w tym⁵⁰:

- I. Różnorodność kulturowa, dialog międzykulturowy oraz kultura dostępna i sprzyjająca włączeniu społecznemu
- II. Przemysł kultury i przemysł kreatywny.
- III. Umiejętności i mobilność
- IV. Dziedzictwo kulturowe, w tym mobilność zbiorów muzealnych
- V. Kultura w ramach stosunków zewnętrznych
- VI Statystyki w zakresie kultury.

Za element polityki kulturalnej UE można uznać wypracowanie i rozwijanie **symboliki UE**. Najbardziej popularnym znakiem rozpoznawczym organizacji jest flaga europejska, która przedstawia krąg dwunastu złotych gwiazd na błękitnym tle, symbolizując jedność, solidarność i harmonię pomiędzy narodami Europy. Kolejnym symbolem jest hymn europejski, którego melodia pochodzi z IX Symfonii skomponowanej przez Ludwiga van Beethovena w 1823 r. Symboliczne znaczenie mają również coroczne obchody Dnia Europy, które nawiązują do daty 9 maja 1950 r. W tym dniu francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman przedstawił koncepcje, które stały się podstawą utworzenia Unii Europejskiej. Wreszcie motto UE, użyte po raz pierwszy w 2000 r., brzmi: „Zjednoczeni w różnorodności”⁵¹. Jego znaczenie sprowadza się do stwierdzenia, że Europejczycy powinni działać wspólnie w celu zapewnienia pokoju i dobrobytu oraz na rzecz ochrony bogactwa kultur, tradycji i języków w Europie⁵².

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Unia Europejska, Plan prac w dziedzinie kultury na lata 2008–2010, http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0001_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

⁵⁰ Unia Europejska, Plan prac w dziedzinie kultury na lata 2011–2014, http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0007_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

⁵¹ Unia Europejska, Symbole UE, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

⁵² Unia Europejska, Motto Unii Europejskiej, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

W zakres przedmiotowy polityki kulturalnej UE wpisuje się także stacja telewizyjna – Europe by Satellite⁵³, którą kieruje Komisja Europejska w ramach swojej działalności o charakterze ciągłym. Natomiast prace Parlamentu Europejskiego są transmitowane za pośrednictwem EuroparlTV⁵⁴.

W dyskusji nad polityką kulturalną UE zwraca się uwagę na problemy w zakresie definiowania kultury. Po pierwsze, prawo UE ani nie definiuje tego pojęcia, ani nie wyraża się o nim jednoznacznie. W przepisach spotyka się takie określenia, jak: „kultura państw członkowskich” i „wspólne dziedzictwo kulturowe” (art. 167 ust. 1 TFUE) czy „kultura i historia narodów europejskich” (art. 167 ust. 2. TFUE). Zgodnie z doktryną kultura obejmuje zarówno elementy kultury wysokiej, jak i kulturę masową. Nie należy jednak utożsamiać tego rozumienia z kulturą narodową. Nie budzi natomiast wątpliwości fakt, iż istnieje tzw. **obszar kultury europejskiej**, który stanowi „przesłankę integrującą społeczeństwa państw członkowskich” i jest przedmiotem zainteresowania UE⁵⁵.

Zdaniem niektórych krytyków definicja kultury stosowana w UE wpisuje się głównie w ujęcie wąskie, zgodnie z którym kulturę utożsamia się przede wszystkim z kulturą wysoką, tj. sztuką i dziedzictwem kulturowym, co nie oddaje szerokiego zakresu przedmiotowej problematyki. W tym kontekście, ogólnie rzecz ujmując, można mówić wręcz o **niejednoznacznym miejscu kultury w działalności UE**. Wśród czynników, które decydują o takim stanie rzeczy, wymienia się⁵⁶:

- nieprecyzyjne sformułowanie art. 151 TWE (obecnie art. 167 TFUE) wraz z szeregiem ustępstw i układów politycznych, na których oparto przyjęcie powyższego artykułu;
- niemożność jasnego sprecyzowania zakresu znaczeniowego terminu „kultura” w różnych kontekstach;
- marginalizację roli instytucji UE w sferze kultury (Rada, Komisja, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości UE);
- brak możliwości i woli politycznej państw członkowskich UE, aby akcentować wewnętrzną i instrumentalną wartość kultury w realizacji innych polityk;

⁵³ European Commission: Audiovisual Services, Europe by Satellite (wyłącznie w językach angielskim i francuskim), <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm> (dostęp 08.01.2014).

⁵⁴ Parlament Europejski, EuroparlTV (wersja polska), <http://europarltv.europa.eu/pl/home.aspx> (dostęp 08.01.2014).

⁵⁵ M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Polityki Unii...*, s. 356.

⁵⁶ Obserwatorium Kultury, *Wysokie oczekiwania – Unia Europejska i polityka kulturalna: fakt czy fikcja?*, oprac. Ł. Kaczmarczyk, <http://www.obserwatoriumkultury.pl/artykuly/119237-wysokie-oczekiwania-unia-europejska-i-polityka-kulturalna-fakt-czy-fikcja-international-journal-of-cultural-policy.html> (dostęp 08.01.2014). Materiał został przygotowany na podstawie: Ch. Gordon, „International Journal of Cultural Policy” 2010, vol. 16, issue 2, s. 101–120.

- konflikt interesów UE oraz Rady Europy;
- wertykalny charakter polityk europejskich, który utrudnia ich wzajemną koordynację i włączenie kultury w ramy innych działań UE.

Podsumowując rozważania poświęcone kulturze w Unii Europejskiej, warto odejść od instytucjonalnego wymiaru współpracy kulturalnej w celu bliższego przyjrzenia się sytuacji w zakresie kultury na poziomie społeczeństw europejskich. Jak wynika z jednej z najnowszych ankiet Eurobarometru, która objęła około 27 tys. osób, spada liczba Europejczyków, którzy angażują się w przedsięwzięcia kulturalne, zarówno w roli twórców, jak i widzów. W 2012 r. czynny udział w przedsięwzięciach związanych ze śpiewem, tańcem czy fotografią wzięło tylko 38% respondentów. Odsetek tych, którzy zadeklarowali, że często lub bardzo często uczestniczą w wydarzeniach kulturalnych w roli widzów, spadł w ciągu ostatnich pięciu lat z 21% do 18%. Warto zauważyć, że ta tendencja spadkowa dotyczy wszystkich rodzajów wydarzeń z wyjątkiem seansów kinowych: „w ciągu ostatniego roku na film wybrało się 52% uczestników ankiety, o 1 pkt procentowy więcej niż przed rokiem. Główną przyczyną spadku zainteresowania kulturą jest brak czasu (44% ankietowanych stwierdziło, że to najważniejszy powód, dla którego nie czyta książek). Respondenci wspominali również o braku zainteresowania (aż 50% w przypadku baletu, opery lub tańca nowoczesnego), braku pieniędzy (25% w przypadku koncertów) i zbyt wąskiej ofercie (10%). Badania pokazały również, że ponad połowa Europejczyków wykorzystuje Internet do celów związanych z kulturą, prawie co trzeci robi to przynajmniej raz w tygodniu”⁵⁷.

4.2. Programy Unii Europejskiej na rzecz młodzieży w dziedzinie kultury i edukacji⁵⁸

Jak już podkreślano, Unia Europejska jest nie tylko ponadnarodową organizacją regionalną, która dąży do realizacji celów gospodarczych i politycznych. Integrująca się Europa jest także wielowiekową wspólnotą kulturową. Znaczenie kultury na kontynencie europejskim i w samej UE wzrasta w ostatnich dekadach, co potwierdza prowadzona w coraz bardziej usystematyzowany sposób polityka kulturalna w ramach struktur UE.

Na forum UE obszar kultury jest często blisko powiązany z edukacją i młodzieżą, a aktywność w tym zakresie prowadzona łącznie. Znajduje to odzwier-

⁵⁷ Eurodesk, *Kultura w odwrocie*, 04.11.2013, <http://www.eurodesk.pl/node/6791> (dostęp 08.01.2014).

⁵⁸ Szerzej nt. inicjatyw UE na rzecz młodzieży w rozdziale *Unia dla młodzieży*.

ciędlenie już w nazwach poszczególnych instytucji i organów UE, wśród których warto wymienić następujące⁵⁹:

- Komisja Kultury i Edukacji w Parlamencie Europejskim,
- Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury w Radzie UE,
- Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych (EDUC) w Komitecie Regionów,
- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA).

Unia Europejska i jej państwa członkowskie są bardzo aktywne w obszarze inicjatyw i programów na rzecz dzieci i młodzieży, które wpisują się w unijną działalność kulturalno-edukacyjną. W styczniu 2014 r. ruszył nowy program Unii Europejskiej na lata 2014–2020 w zakresie edukacji, szkolenia, młodzieży i sportu pod nazwą Erasmus+⁶⁰. Jest on skierowany zarówno do młodzieży szkolnej, studentów i osób dorosłych, jak i instytucji oraz organizacji aktywnych we wszystkich sektorach edukacji. Należy podkreślić, iż program ten powstał w wyniku zintegrowania wcześniejszych programów wdrażanych przez Komisję Europejską w latach 2007–2013, w tym: *Uczenie się przez całe życie*, *Młodzież w działaniu*, *Erasmus Mundus*, *Tempus*, *Alfa*, *EduLink* oraz programów współpracy z państwami uprzemysłowionymi w zakresie szkolnictwa wyższego. Aby ułatwić beneficjentom identyfikację właściwej dla nich akcji w ramach Erasmus+, przyjęto następujące nazewnictwo⁶¹:

- Erasmus+: Comenius, w odniesieniu do działań programu w zakresie edukacji szkolnej;
- Erasmus+: Erasmus, w odniesieniu do działań programu w zakresie szkolnictwa wyższego i docelowych państw uczestniczących w programie;
- Erasmus+: Erasmus Mundus, w odniesieniu do wspólnych dyplomów studentów magisterskich;
- Erasmus+: Leonardo da Vinci, w odniesieniu do działań programu w zakresie edukacji i szkolenia zawodowego;
- Erasmus+: Grundtvig, w odniesieniu do działań programu w zakresie edukacji dorosłych;

⁵⁹ Unia Europejska, Kształcenie, szkolenie i młodzież, http://europa.eu/pol/educ/index_pl.htm (dostęp 08.01.2014).

⁶⁰ Podstawowe informacje na temat programu są dostępne w języku polskim na stronie: Erasmus+, <http://erasmusplus.org.pl/o-programie/htm> oraz Komisja Europejska, *Erasmus+*, http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_pl.htm. Ponadto dostępny jest oficjalny przewodnik po programie w języku angielskim opublikowany przez Komisję Europejską, por. European Commission, *Erasmus+ Programme Guide*, 1 January 2014, http://erasmusplus.org.pl/wp-content/uploads/2013/12/erasmus-plus-programme-guide_en.pdf, (dostęp 08.01.2014).

⁶¹ European Commission, *Erasmus+ Programme Guide*, op.cit., s. 10.

- Erasmus+: Youth in Action, w odniesieniu do działań programu w zakresie pozaformalnego i nieformalnego uczenia się młodzieży;
- Erasmus+: Jean Monnet, w odniesieniu do działań programu w zakresie studiów dotyczących UE;
- Erasmus+: Sports, w odniesieniu do działań programu w zakresie sportu.

W ramach Erasmus+ zidentyfikowano trzy kluczowe akcje służące realizacji szczegółowych działań⁶²:

- Akcja 1: Mobilność edukacyjna osób
- Akcja 2: Współpraca na rzecz innowacji i wymiany dobrych praktyk
- Akcja 3: Wsparcie reform politycznych.

Literatura

Bieleń S., *Tożsamość i interesy narodowe w procesach identyfikacji międzynarodowej państw*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI w.*, red. R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 518–540

Encyklopedia Unii Europejskiej, red. K.A. Wojtaszczyk, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 2004

Erasmus+, <http://erasmusplus.org.pl/o-programie/htm>

Eurodesk, Kultura w odwrocie, 04.11.2013, <http://www.eurodesk.pl/node/6791>

European Commission, Erasmus+ Programme Guide, 1 January 2014, http://erasmus-plus.org.pl/wp-content/uploads/2013/12/erasmus-plus-programme-guide_en.pdf

European Commission: Audiovisual Services, Europe by Satellite, <http://ec.europa.eu/avservices/ebs/schedule.cfm>

Galent M., *W stronę konwergencji polityk integracyjnych w społeczeństwach wielokulturowych: przykład Francji i Wielkiej Brytanii*, [w:] *Wielokulturowość: konflikt czy egzystencja?*, red. A. Śliz, M.S. Szczepański, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2011, s. 137–158

Gołembski F., *Cywilizacja europejska*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012

Gołembski F., *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, WAiP, Warszawa 2008

Gołembski F., *Unia Europejska jako wspólnota kulturowa*, [w:] *Europeistyka. Podręcznik akademicki*, t. 2, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 9–69

Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Muza, Warszawa 2008

Integracja europejska. Ćwiczenia, red. K.A. Wojtaszczyk, Ł. Zamecki, Poltext, Warszawa 2012

Kłoskowska A., *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1983

Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007

⁶² Komisja Europejska, Erasmus+, http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_pl.htm (dostęp 12.01.2014).

- Komisja Europejska, Erasmus+, http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_pl.htm
- Krawczyk R., *Podstawy cywilizacji europejskiej*, WSHiP, Warszawa 2006
- Kroeber A., Kluckhohn C., *Culture: A Critical Review of Concept and Definitions*, Peabody Museum, Cambridge 1952
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza”, Warszawa 2007, s. 483–519
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Europejska Stolica Kultury 2016, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/europejska-stolica-kultury-2016.php>
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Znak Dziedzictwa Europejskiego, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/kultura-i-dziedzictwo/znak-dziedzictwa-europejskiego.php>
- Muszyński M., Harasimiuk D.E., Kozak M., *Polityki Unii Europejskiej*, [w:] idem, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, s. 297–393
- Nowak A.Z., Milczarek D., *Europeistyka w zarysie*, PWE, Warszawa 2006
- Obserwatorium Kultury, Wysokie oczekiwania – Unia Europejska i polityka kulturalna: fakt czy fikcja?, oprac. Ł. Kaczmarczyk, <http://www.obserwatoriumkultury.pl/artykuly/119237-wysokie-oczekiwania-unia-europejska-i-polityka-kulturalna-fakt-czy-fikcja-international-journal-of-cultural-policy.html>; na podstawie: Ch. Gordon, „International Journal of Cultural Policy” 2010, Volume 16, Issue 2, s. 101–120
- Parlament Europejski, EuroparlTV, <http://europarltv.europa.eu/pl/home.aspx>
- Podedworna H., *Kultura i jej rola w życiu społecznym*, [w:] *Socjologia ogólna: wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 66–82.
- Punkt Kontaktowy „Europa dla Obywateli” w Polsce (ECP Poland), <http://www.europa.dlaobywateli.pl/>
- Siewierski J., *Źródła tożsamości europejskiej*, [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Difin, Warszawa 2006, s. 17–32
- Tożsamość europejska*, red. F. Gołembski, Uniwersytet Warszawski Instytut Nauk Politycznych, Zakład Instytucji Europejskich, Warszawa 2005
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012): <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/new-2-47.htm>
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012): <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/new-2-48.htm>
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja Traktat z Lizbony 2007): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12007L/TXT:PL:HTML>
- Unia Europejska, Kształcenie, szkolenie i młodzież, http://europa.eu/pol/educ/index_pl.htm
- Unia Europejska, Kultura, http://europa.eu/pol/cult/index_pl.htm

Unia Europejska, Motto Unii Europejskiej, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_pl.htm

Unia Europejska, Plan prac w dziedzinie kultury na lata 2008–2010, http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0001_pl.htm

Unia Europejska, Plan prac w dziedzinie kultury na lata 2011–2014, http://europa.eu/legislation_summaries/culture/cu0007_pl.htm

Unia Europejska, Streszczenie prawodawstwa: Kultura, http://europa.eu/legislation_summaries/culture/index_pl.htm

Unia Europejska, Symbole UE, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_pl.htm

Zenderowski R., *Czym jest kultura? Kultura a cywilizacja. Spór o definicje podstawowych pojęć*, [w:] R. Zenderowski, K. Cebul, M. Krycki, *Międzynarodowe stosunki kulturalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 61–106

Zientara P., *Międzynarodowe migracje o charakterze ekonomicznym: przyczyny, mechanizmy, konsekwencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012

Źródła internetowe

Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego: http://eacea.ec.europa.eu/culture/index_en.php

Dyrekcja Generalna Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_en.htm

Europejska Stolica Kultury na stronach Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc413_en.htm

Europejska Stolica Kultury na stronach Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Polsce: <http://www.mkidn.gov.pl/pages/europejska-stolica-kultury-2016/aktualnosci/2010.php>

Komisja Europejska – Kultura: http://ec.europa.eu/culture/index_en.htm

Obserwatorium Kultury: <http://www.obserwatoriumkultury.pl/kategorie/o-nas.html>

Punkt Kontaktowy – Kultura: <http://www.program-kultura.eu/>

Wrocław – Europejska Stolica Kultury 2016: <http://www.wro2016.pl/>

Słowniczek

Cywilizacja – pojęcie wieloznaczne; słowo „cywilizacja” pochodzi z łacińskiego wyrażenia *civitas, atis*, co oznacza: społeczność zorganizowaną (państwo), obywatele państwa i społeczeństwo, a także miasto, prawa obywatela i obywatelstwo. Pojęcie cywilizacja jest często stosowane wymiennie z kulturą.

Kultura – pojęcie wieloznaczne; pierwotne pojęcie kultury wywodzi się od łacińskiego *colere*, co oznacza „uprawiać ziemię”; można ją rozumieć m.in. „jako względnie zintegrowaną całość, obejmującą zachowania ludzi przebiegające według wspólnych dla zbiorowości społecznej wzorów wykształconych i przyswajanych w toku interakcji oraz zawierającą wytwory takich zachowań”; według innej definicji kultura (lub cywilizacja) „jest to złożona całość obejmująca wiedzę, wierzenia, sztukę, prawo, moralność, obyczaje i wszystkie inne zdolności i nawyki nabyte przez człowieka jako członka społeczeństwa”.

Polityka kulturalna UE – jedna z polityk realizowanych w Unii Europejskiej, która obejmuje dziedzinę kultury i dziedzictwa narodowego; traktat z Maastricht na początku lat 90. XX w. ustanowił podstawy prawne umożliwiające podjęcie współpracy w sferze kultury, a także wskazał na główne kierunki i zasady współpracy.

PROPOZYCJE ĆWICZEŃ

Zadanie 1.

Dyskusja podczas zajęć w ramach udzielania odpowiedzi na zadane pytania – indywidualnie lub grupowo.

Tematyka niniejszego rozdziału jest szeroka zakrojona i stosunkowo ogólna, co pozwala nauczycielowi na sformułowanie wielu pytań otwartych. Nauczyciel zapisuje pytania na tablicy. Uczniowie indywidualnie przygotowują odpowiedzi na pytania w oparciu o ogólną wiedzę w danym momencie, bez wcześniejszego przygotowania się do tematu zajęć lub uczniowie indywidualnie przygotowują odpowiedzi na pytania w oparciu o materiały, które nauczyciel rozdał im wcześniej w celu samodzielnej lektury i opracowania ich poza zajęciami lub o dotarcie do których oraz samodzielną lekturę i opracowanie ich poza zajęciami nauczyciel poprosił wcześniej.

Następnie nauczyciel moderuje dyskusję między uczniami, odnosząc się do kolejnych pytań zapisanych na tablicy. Odpowiedź jest udzielana ustnie, a jej kluczowe elementy lub najważniejsze wnioski nauczyciel lub wyznaczony uczeń notuje na tablicy.

Na tej podstawie nauczyciel w ostatniej części zajęć może, m.in.:

- dokonać podsumowania zajęć i zadać temat pracy pisemnej (indywidualnej lub grupowej) w formie eseju, rozprawki lub referatu;
- poprosić uczniów o samodzielne sporządzenie poza zajęciami notatki z lekcji, która zostanie sprawdzona na początku kolejnych zajęć.

To samo ćwiczenie może zostać przeprowadzone w podziale uczniów na zespoły. Wówczas zespoły można wyznaczyć na początku zajęć lub na zajęciach wcześniejszych. W tym wariantcie uczniowie nie udzielają odpowiedzi we własnym imieniu, lecz prezentują stanowisko zespołu, w którym pracują.

Przykładowe pytania problemowe do dyskusji:

- Co oznacza pojęcie „kultura”? Jakie są elementy składowe kultury?
- Jakie są możliwe podejścia badawcze do kultury? Jak analizować kulturę?
- Jakie są kluczowe pojęcia pokrewne lub powiązane z kulturą?
- Jakie są najważniejsze etapy w rozwoju historycznym kultury europejskiej? Jakie są korzenie kultury europejskiej?
- Jakie są cechy charakterystyczne dla poszczególnych etapów rozwoju kultury europejskiej?
- Jak można ocenić aktualny stan kultury europejskiej?

- Jakie są główne problemy dotyczące kultury europejskiej?
- Jak jest znaczenie kultury antycznej dla współczesności, zwłaszcza dla Europy?
- Jak jest znaczenie czynnika uniwersalnego (uniwersalizmu) w kulturze europejskiej dla procesu integracji europejskiej?
- Jakie są wartości uniwersalne i lokalne (partykularne) w rozwoju historycznym kultury europejskiej do czasów współczesnych?
- Jak można rozumieć europocentryzm i jakie jest jego znaczenie dla procesu integracji europejskiej?
- Jaka jest istota i na czym polega rola czynników etniczno-narodowych w rozwoju historycznym kultury europejskiej?
- Uniwersalna kultura europejska czy pluralizm kultur narodowych (lokalnych, partykularnych)?
- Jakie są cele integracji europejskiej w sferze aksjologicznej?
- Jakich przemian doświadcza Europa od przełomu XX i XXI w.? Jaki jest ich charakter i jakie miejsce wśród ogółu współczesnych przemian zajmują te w dziedzinie kultury?
- Jakie są główne wyzwania stojące przed kulturą europejską w przyszłości?
- Jakie szanse i zagrożenia można zidentyfikować w zakresie rozwoju kultury europejskiej w perspektywie najbliższej dekady? Co znajduje się u ich podstaw? Jakie działania należy podjąć w celu maksymalizacji potencjalnych korzyści oraz w celu zminimalizowania potencjalnych zagrożeń?
- Co to jest polityka kulturalna UE? Jak jest zdefiniowana i jakie jest jej umocowanie prawne?
- Jakie są instytucjonalne formy polityki kulturalnej UE?
- Jaki jest zakres i kierunki polityki kulturalnej UE?
- Jak można ocenić skuteczność polityki kulturalnej UE?
- Jakie są najważniejsze etapy rozwoju polityki kulturalnej w ramach procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej?
- Jakie są mocne i słabe strony działań w dziedzinie kultury prowadzone na szczeblu unijnym?
- Jakie działania UE podejmuje w ostatnich latach i obecnie na rzecz budowania i rozwijania europejskiej wspólnoty kulturowej?
- W jaki sposób Polska przyczynia się do budowania UE jako wspólnoty kulturowej?
- W jaki sposób młodzież europejska może przyczyniać się do budowania i rozwijania UE jako wspólnoty kulturowej?

Zadanie 2. Studium przypadku

Nauczyciel musi określić problematykę studium przypadku i jej zakres – ogólny czy szczegółowy. Studium przypadku może dotyczyć:

- zagadnienia kultury europejskiej w ujęciu ogólnym (warto wykorzystać listę przykładowych pytań problemowych do dyskusji);
- wybranego wycinka zagadnienia kultury europejskiej (warto wybrać jeden lub dwa problemy spośród prezentowanych w niniejszym rozdziale, np. pojęcie kultury oraz rozwój i znaczenie kultury europejskiej/ miejsce kultury w Unii Europejskiej i przyszłość kultury europejskiej w obliczu współcześnie dokonujących się przemian o zróżnicowanym charakterze);
- wkładu kultury konkretnego państwa (historycznego lub współczesnego) w proces kształtowania kultury europejskiej (interesującym państwem z tej perspektywy jest Francja);
- konkretnego problemu, np. uniwersalna kultura europejska czy pluralizm kultur narodowych (lokalnych, partykularnych).

Nauczyciel jest odpowiedzialny za samodzielne przygotowanie studium przypadku dla uczniów wraz z instrukcją jego realizacji – w wersji papierowej i elektronicznej lub za wybór odpowiedniego studium przypadku spośród gotowych *case studies* (np. na stronie ministerstwa, instytucji europejskich, osób prywatnych, baz *case studies* na poziomie szkół średnich lub uczelni wyższych).

Organizacja działania: Uczniowie dzielą się na grupy. Każdy uczeń najpierw indywidualnie zapoznaje się z opisanym przypadkiem i zastanawia nad możliwymi rozwiązaniami postawionych problemów, a następnie wewnątrz grupy odbywa się dyskusja nad proponowanymi odpowiedziami. Wnioski z dyskusji są zapisywane na kartce papieru i przedstawiane przez grupę w postaci prezentacji na foliach lub prezentacji multimedialnej.

Nauczyciel jako moderator może wybrać jeden z dwóch scenariuszy działań:

Wersja I

Praca grupowa tylko w ramach zajęć wraz z prezentacją wyników na tych zajęciach.

- 1) podział uczniów na grupy (maksymalnie 4 osoby w grupie),
- 2) wręczenie uczniom tekstu studium przypadku wraz z dodatkowymi materiałami,
- 3) indywidualna lektura materiału dla ucznia i zastanowienie się nad możliwymi rozwiązaniami postawionych problemów,
- 4) dyskusja nad odpowiedziami na pytania wewnątrz grupy,

- 5) sformułowanie odpowiedzi na pytania, zapisanie na kartce papieru i/lub opracowanie w postaci prezentacji na foliach,
- 6) przedstawienie wyników pracy grupowej,
- 7) dyskusja ogólna nad proponowanymi rozwiązaniami i wskazanie najlepszych.

Wersja II

Praca grupowa poza zajęciami z prezentacją wyników na zajęciach.

- 1) podział uczniów na grupy (maksymalnie 4 osoby w grupie) na zajęciach poprzedzających realizację studium przypadku (np. tydzień wcześniej),
- 2) wręczenie uczniom tekstu studium przypadku wraz z dodatkowymi materiałami na zajęciach poprzedzających realizację studium przypadku (np. tydzień wcześniej),
- 3) praca grupowa nad studium przypadku poza zajęciami (np. przez okres tygodnia) – samodzielna organizacja czasu, miejsca i sposobu pracy w ramach grup. zalecane etapy pracy:
 - a) indywidualna lektura materiału dla ucznia i zastanowienie się nad możliwymi rozwiązaniami postawionych problemów
 - b) dyskusja nad odpowiedziami na pytania wewnątrz grupy
 - c) sformułowanie odpowiedzi na pytania, zapisanie na kartce papieru i opracowanie wyników w postaci prezentacji na foliach lub prezentacji multimedialnej
- 4) przedstawienie wyników pracy grupowej w postaci prezentacji na foliach lub prezentacji multimedialnej na zajęciach, podczas których realizowane jest studium przypadku
- 5) dyskusja ogólna nad proponowanymi rozwiązaniami i wskazanie najlepszych

Etapy realizacji studium przypadku:

1. Dokładne przeczytanie tekstu i refleksja dotycząca problemu, jaki został przedstawiony, wyjaśnienie opisanych zdarzeń itp.
2. Ocena informacji zawartych w opisie przypadku – zwrócenie uwagi uczniom.
3. Zdefiniowanie problemów zaprezentowanych w opisie przypadku.
4. Generowanie tematycznych rozwiązań – osoby analizujące muszą przedstawić argumenty przemawiające za słusnością proponowanych przez siebie decyzji – praca w grupach.

5. Poszukiwanie skutków decyzji, zanim nastąpi ocena alternatywnych rozwiązań; ważne jest to, aby rozważyć wszystkie ewentualne skutki.
6. Ocena alternatywnych rozwiązań – przypisanie zdarzeniom różnych wartości w zależności od tego, na ile są ważne – praca w grupach.
7. Lista rozwiązań wraz ze wszystkimi argumentami „za i przeciw” – wysnuć propozycji co do kolejnych decyzji uzależniając je od zdarzeń, które mogą nastąpić – punktem wyjścia jest decyzja, która została uznana za najkorzystniejszą, przygotowują uczniowie.
8. Ocena pracy grupy – omówienie przez nauczyciela-moderatora.

Wybór wersji I pozwala sprawdzić umiejętność i efektywność pracy grupowej w warunkach bardzo ograniczonego czasu i w określonym miejscu (praca tylko podczas zajęć). Uczniowie w krótkim czasie muszą podzielić się na grupy, zapoznać się z materiałem dla ucznia, zaproponować możliwe rozwiązania wewnątrz grupy i przedyskutować je, wypracować wspólną propozycję odpowiedzi, zapisać wyniki i następnie je zaprezentować. Ze względu na ograniczony czas przeznaczony na realizację poleceń, rozwiązania proponowane przez uczniów nie muszą być wyczerpujące, ale powinny zwracać uwagę na najważniejsze elementy i prawidłowości. Przy wyborze opcji I, uczniowie pracujący w grupie, powinni wykazać się umiejętnością udzielania konkretnych odpowiedzi o charakterze ogólnym.

Wybór wersji II pozwala sprawdzić umiejętność i efektywność pracy grupowej w sytuacji, gdy uczniowie muszą samodzielnie zaplanować czas, miejsce i sposób pracy grupowej. Na zajęciach poprzedzających realizację przypadku uczniowie dzielą się na grupy (np. tydzień wcześniej), otrzymują materiał dla ucznia oraz wskazówki dotyczące zalecanych etapów pracy (lektura materiału dla ucznia, propozycja możliwych rozwiązań wewnątrz grupy i dyskusja nad nimi, wypracowanie wspólnej propozycji odpowiedzi, zapisanie wyników, przygotowanie ich prezentacji). Na kolejnych zajęciach uczniowie przedstawiają wyniki samodzielnie zorganizowanej i zrealizowanej pracy grupowej. Ze względu na dłuższy czas przeznaczony na realizację poleceń przy wyborze opcji II, rozwiązania proponowane przez uczniów powinny być wyczerpujące i mieć charakter szczegółowy. Należy uważnie zapoznać się z materiałem dla ucznia i materiałami dodatkowymi, a następnie w sposób pogłębiony i dokładny udzielić odpowiedzi na pytania.

Zadanie 3. Analiza SWOT

Przedmiotem analizy SWOT (mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń) może być wybrane przez nauczyciela zagadnienie z zakresu kultury europejskiej (por. pytania i problemy zaproponowane w pytaniach do dyskusji i w studium przypadku), pod warunkiem, że jego istota pozwala na skuteczne zastosowanie tej metody dydaktycznej.

Nauczyciel dzieli uczniów na grupy liczące nie więcej niż 4 osoby. Uczniowie zastanawiają się nad mocnymi i słabymi stronami oraz szansami i zagrożeniami w kontekście zadanego tematu oraz przygotowują zbiorczą tabelę SWOT, w którą wpisują rezultaty przeprowadzonej dyskusji na forum grupy. Ponadto na podstawie zespołowych ustaleń muszą oni sformułować jako grupa wspólne wnioski końcowe. Następnie każda grupa prezentuje swoją tabelę SWOT i wnioski. Na prośbę nauczyciela uczniowie podczas prezentacji swoich kolegów mają notować kwestie dla nich niejasne lub te, z którymi się zgadzają i nie zgadzają. Po zakończeniu ostatniej prezentacji nauczyciel zachęca uczniów do dyskusji na podstawie przygotowanych notatek. Nauczyciel dokonuje podsumowania zajęć.



ISBN 978-83-7531-177-8